

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE  
PRÁVNICKÁ FAKULTA

RIGORÓZNÍ PRÁCE

Privatizace věznic – budoucnost vězeňství 21. století?

Privatization of prisons - The future of prison service in 21. century?

Konzultant: Prof. JUDr. Oto Novotný, CSc.

Zpracovatel: Mgr. Dan Zwieb

září 2010

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracoval samostatně a že jsem v ní vyznačil všechny prameny, z nichž jsem čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze 4.9.2010

Mgr. Dan Zwieb

## **Poděkování**

Děkuji panu Prof. JUDr. Oto Novotnému, CSc., vedoucímu mé rigorózní práce za připomínky, rady a konzultace při zpracování této práce.

V Praze 4.9.2010

Mgr. Dan Zwieb

*Věnováno Drahomíře Příbylové a Dagmar Zwiebové*

## **OBSAH**

PŘEDMLUVA.....	5
ÚVOD.....	9
1. KAPITOLA 1. Privatizace vězeňství – obecné důvody jejího užití, výklad základních pojmů a modelů spolupráce veřejného a soukromého sektoru.....	14
1.1 Současný stav vězeňských systémů vyspělých států.....	14
1.2 Obecná charakteristika spolupráce veřejného a soukromého sektoru.....	15
1.2.1 Pojem „privatizace“ v kontextu vězeňství.....	15
1.2.2 Pojem „Public Private Partnership“, základní charakteristiky PPP a jejich odlišení od veřejných zakázek.....	16
1.2.3 Způsoby spolupráce veřejného a soukromého sektoru formou PPP projektů.....	19
1.3 Shrnutí.....	22
2. KAPITOLA 2. Privatizace vězeňství- ekonomicko organizační problematika.....	24
2.1 Obecné výhody, nevýhody a rizika spolupráce veřejného a soukromého sektoru formou PPP.....	24
2.2 Ekonomická problematika PPP projektů.....	27
2.2.1 Definice transakčních nákladů.....	28
2.2.2 Aplikace PPP projektů a jejich ekonomická úskalí.....	32
2.2.3 PPP projekty jako možný prostředek veřejné podpory.....	37
2.3 Organizační podpora PPP projektů v ČR a v zahraničí.....	38
2.4 Shrnutí.....	42
3. KAPITOLA 3. Privatizace vězeňství ve světle problémů etických a problémů účelu a smyslu trestání.....	46
3.1 Obecná problematika účelu výkonu trestu.....	46
3.2 Privatizace vězeňství ve světle hlavních koncepcí pojetí trestu a trestání.....	49
3.2.1 Privatizace vězeňství ve světle teorií odplatných.....	51
3.2.2 Privatizace vězeňství ve světle teorie odstrašení.....	55
3.2.3 Privatizace vězeňství ve světle teorie eliminační.....	57
3.2.4 Privatizace vězeňství ve světle teorie rehabilitační.....	62
3.2.5 Privatizace vězeňství ve světle teorie restituční.....	67
3.3 Shrnutí.....	70

4. KAPITOLA 4. Privatizace vězeňství v zahraničních vězeňských systémech – minulost, budoucnost, perspektiva.....	75
4.1 Smíšený model spolupráce veřejného a soukromého sektoru na poli vězeňství – vězeňské systémy Německa, Francie a jiných evropských států.....	75
4.1.1 Privatizace a vězeňský systém Spolkové republiky Německo.....	75
4.1.2 Privatizace a vězeňský systém Francie.....	81
4.1.3 Privatizace vězeňských systémů některých dalších států.....	85
4.2 Shrnutí situace v zemích aplikující ve vězeňství model smíšené spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým.....	85
4.3 Hlubší model spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým na poli vězeňství – Vězeňské systémy Anglie, Walesu, Skotska, Austrálie a USA.....	87
4.3.1 Vězeňský systém Anglie a Walesu a role soukromého subjektu v něm.....	87
4.3.1.1 Historický vývoj vězeňství v Anglii a Walesu.....	87
4.3.1.2 Spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým na poli vězeňství v současnosti.....	93
4.3.1.3 Institucionální zajištění vězeňství Anglie a Walesu v kontextu spolupráce se soukromým sektorem.....	96
4.3.1.4 Případová studie věznice Wolds jako příklad privatizace vězeňství a její fungování v praxi.....	98
4.3.1.4.1 Obecná charakteristika věznice.....	98
4.3.1.4.2 Reakce okolí.....	99
4.3.1.4.3 Výzkumná studie – monitorování a hodnocení věznice Wolds....	100
4.3.2 Vězeňský systém Skotska a role soukromého subjektu v něm.....	107
4.3.3 Vězeňský systém Austrálie a role soukromého subjektu v něm.....	109
4.3.3.1 Minulost a současnost spolupráce veřejného a soukromého sektoru na poli vězeňství v Austrálii.....	109
4.3.3.2 Přehled provincií Austrálie, ve kterých dochází ke spolupráci se soukromým sektorem v oblasti vězeňství.....	111
4.3.4 Vězeňský systém USA a role soukromého subjektu v něm.....	114
4.3.4.1 Historický vývoj spolupráce soukromého a veřejného sektoru ve vězeňství USA.....	115

4.3.4.2 Spolupráce se soukromým sektorem v USA na poli vězeňství v současnost.....	120
4.4 Stručné zhodnocení spolupráce soukromého a veřejného sektoru v oblasti vězeňství v Anglii, Walesu, Skotsku, Austrálii a USA.....	125
5. KAPITOLA 5. České vězeňství a privatizace – současná situace, budoucí perspektiva a s ní související právní problematika.....	132
5.1 Problematika možné budoucí privatizace českého vězeňství z hlediska práva ústavního a dalších souvisejících právních odvětví.....	133
5.1.1 Některé ústavněprávní otázky související s možnou privatizací vězeňství.....	134
5.1.1.1. Otázka privatizace vězeňství z hlediska koncepce právního státu.....	135
5.1.1.2. Otázka privatizace vězeňství z hlediska suverenity a svrchovanosti...	142
5.1.1.3 Otázka kontroly dodržování práv uvězněných osob v soukromých vězeňských zařízeních.....	149
5.2 Problematika možné budoucí privatizace českého vězeňství z pohledu koncesního zákona a dalších zákonů mající k privatizaci vězeňství vztah.....	152
5.2.1 Základní pojmy koncesní smlouvy.....	154
5.2.2.1 K pojmu veřejného zadavatele.....	161
5.2.2 Jednotlivé fáze koncesního řízení.....	162
5.2.3 Mechanismy dohledu nad dodržováním koncesního zákona.....	167
5.2.4 Problematika možného převodu zaměstnanců mezi soukromým a veřejným v kontextu vězeňství.....	168
5.2.5 Problematika nakládání s majetkem veřejného sektoru.....	171
5.2.5.1 Situace, kdy je vězeňské zařízení a převážná část jeho vybavení v rukou státu.....	172
5.2.5.2 Situace, kdy je vězeňské zařízení a převážná část jeho vybavení v soukromého partnera.....	174
5.3 Problematika možné budoucí privatizace českého vězeňství z hlediska mezinárodního a evropského práva.....	178
5.3.1 Pozice evropských a mezinárodních norem v právním řádu České republiky a jejich možný vliv na privatizaci českého vězeňství.....	178
5.3.2 Problematika slučitelnosti PPP projektů s mezinárodními smlouvami v oblasti vězeňství.....	181

5.3.3. Privatizace vězeňství a evropské právo.....	186
5.4 Věznice Rapotice – pilotní projekt spolupráce veřejného a soukromého sektoru na poliv vězeňství v ČR.....	188
5.4.1 Stav českého vězeňství a legislativní kroky vedoucí k projektu věznice Rapotice.....	188
5.4.2. Charakteristika projektu věznice Rapotice – pilotního PPP projektu v oblasti vězeňství v ČR.....	191
5.5. Shrnutí.....	202
ZÁVĚR – Privatizace vězeňství – perspektiva vývoje v budoucnosti.....	206
SEZNAM ZKRATEK.....	210
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY DLE JEDNOTLIVÝCH AUTORŮ.....	212
SEZNAM OSTATNÍCH PUBLIKACÍ.....	216
SEZNAM OFICIÁLNÍCH INTERNETOVÝCH ZDROJŮ.....	217



## PŘEDMLUVA

*„Mnou vchází se do trýznivého města, mnou vchází se do věčné bolesti, mnou vchází se k těm, které Bůh věčně trestá. Mnou dal pán průchod spravedlnosti, jsem z boží moci dílem lásky jdete, jsem sklenuta nejvyšší moudrostí. Patřím k těm věcem, které v tomto světě jsou od věků. A navždy potrvám. Zanechte naděje, kdo vstupujete.“*

*Toto hlásá podle Dantovy Božské komedie nápis nad bránou do pekla a podobné názory a představy o tom, jak by mělo vypadat vězeňství, z důrazem na poslední větu onoho nápisu, zastává i velká část populace nejen v ČR, ale i v jiných vyspělých státech.*

*Represivní přístupy, odplatné teorie a tvrdý přístup k odsouzeným jsou a vždy byly mezi laickou veřejností velice populární.*

*Moderní penologové a ostatně další odborná veřejnost, jenž je nějakým způsobem zainteresována na uskutečňování výkonu trestu odnětí svobody, ovšem vesměs zastávají jiný (správný) názor, a sice že s výjimkou určitých nenapravitelných jedinců, u kterých je náprava v podstatě vyloučena, pouhý „bič a mříž“ k nápravě pachatele trestného činu nepostačují, a že izolace pachatele se sice v danou chvíli jeví jako efektivní řešení, ovšem bez aplikace nápravných programů není pro futuro řešením efektivním.*

*Trestní právo představuje ultima ratio působení státu. Často se v tomto smyslu mluví o tzv. subsidiaritě trestní represe, nebo o subsidiární roli trestního práva při ochraně společenských hodnot.*

*Trestní právo představuje tedy ultima ratio (nejzazší řešení) v systému práva obecně, použití nepodmíněného trestu odnětí svobody představuje ultima ratio v systému trestů a je možné ho použít pouze tehdy, nestačí-li k dosažení účelu trestu některý trest, jež je možno aplikovat na svobodě.<sup>1</sup>*

*Pakliže nastane nutnost aplikovat trest odnětí svobody, nepředstavuje tato aplikace, jak bylo výše řečeno, sama o sobě efektivní řešení. Trest odnětí svobody může být efektivním řešením vedoucím k nápravě pachatele právě jen v kombinaci s aplikacemi moderních nápravných programů, pěstováním pracovních návyků u uvězněných, zvyšování jejich často mizivé kvalifikace, jejich dislokování v pokud možno*

---

<sup>1</sup> Srov. např. NOVOTNÝ, O., DOLENSKÝ, A., JELÍNEK, J., VANDUCHOVÁ, M. *Trestní právo hmotné – I. Obecná část.* vyd. Praha, Aspi Publishing, 2003, s. 331.

*samostatných celách nebo celách po dvou osobách, aby se zabránilo nežádoucímu působení stran jiných uvězněných atd.*

*Možností jak působit na odsouzeného způsobem, aby ho trest odnětí svobody vedl k nápravě, je celá řada. Názory na jejich efektivitu se mohou různit případ od případu, jakož i od jedné penologické teorie k druhé. Společné však mají jedno, a to finanční náročnost.*

*Ačkoliv se mohou odborníci, kteří se zabývají vězeňstvím, v mnohých svých názorech lišit, pravděpodobně se shodnou na jedné věci, a sice že moderní vězeňství je finančně nákladným vězeňstvím.*

*Tento postulát je jasný odborné veřejnosti, méně jasný však veřejnosti laické, která vesměs volá po zotřívání trestní represe. Tyto hlasy se zdaleka netýkají jen ČR ale i jiných zemí, kde, jak bude níže v příslušných kapitolách uvedeno, značně vzrostl počet uvězněných osob.*

*Dojde-li společnost prostřednictvím svých demokraticky zvolených zástupců k stanovisku, že je třeba trestní represe udržovat na stávající úrovni či ji ještě více zvyšovat, je toto stanovisko legitimní, byť s ním mnozí odborníci nemusí souhlasit a v souvislosti se zotříváním trestní represe upozorňovat na krátkozrakost represivních řešení.*

*Na druhou stranu musí ovšem společnost, která legitimním způsobem dojde k závěru, že je třeba trestní represe zvyšovat, prostřednictvím svých demokraticky zvolených zástupců nalézt odpověď na otázku, která se při dodržování základních práv a svobod a respektování důstojnosti a rovnosti člověka ve svých právech musí nutně objevit.*

*Jedná se o otázku, jak čelit finančním tlakům, které zvyšování počtu odsouzených k trestu odnětí svobody, při aplikaci metod vedoucích k nápravě pachatele, logicky přináší.*

*Vydá-li se společnost, která je demokratická, která má úctu k lidským právům, svobodám, důstojnosti a rovnosti a která tudíž akceptuje, že člověka, který se nějakým způsobem odchýlil od jejich zákonných pravidel, je třeba napravit, cestou zotříváním trestní represe, taková společnost musí problém zvyšující se finanční náročnosti vězeňství řešit.*

*Při řešení této finanční náročnosti mohou být v principu užity tři varianty možných řešení. První varianta spočívá v zvýšení finančních toků do vězeňství, druhá spočívá v zefektivnění stávajícího systému a třetí varianta, varianta kterou je nepochybně nutné zvolit, spočívá v kombinaci předchozích dvou variant, a sice v zvýšení finančních toků a zároveň provedení takové reformy, aby ono zvýšení prostředků, které do vězeňství budou investovány, přineslo co největší efekt.*

*A právě zde, při užití této varianty, se sám soukromý sektor nabízí s tím, že ono zefektivnění, ono zlepšení standardů a rozšíření kapacit zajistí za výhodnějších podmínek, než by byl schopen sektor státní.*

*Jestli je připuštění participace soukromého subjektu na vězeňství krok správným směrem, respektive jak hluboká by ona participace mohla být, aby byla krokem správným směrem, je otázkou a to ne otázkou jednoduchou, neboť ačkoliv se problém vstupu soukromého subjektu do vězeňství může zdát být záležitostí toliko kriminologickou, penologickou a trestněprávní, faktem je, že daná problematika v sobě zahrnuje mnoho jiných právních oborů.*

*Problematica vstupu soukromého subjektu do vězeňství zasahuje nepochybně i do práva finančního, správního, ale i do práva obchodního a ústavního. V menší míře však může zasahovat i do jiných odvětví práva.*

*Ale ani jiné, mimoprávní, obory nelze v kontextu s privatizací, respektive komercializací vězeňství, ať už ona privatizace bude provedena v jakékoliv formě, ignorovat.*

*Na ekonomický aspekt vstupu soukromého subjektu do vězeňství je také třeba položit velký důraz neboť právě on bude jedním z hybatelů možné privatizace.*

*Etické aspekty by ovšem neměly být ekonomickými aspekty zatlačovány do pozadí, neboť mluvíme-li o vězeňství, mluvíme logicky o omezení osobní svobody člověka, což je jedna ze základních lidských svobod a je otázkou, jestli by se na omezování této svobody, pakliže je to nutné pro ochranu zájmů společnosti, měl podílet soukromý subjekt, a pakliže ano, jakým způsobem je to ještě přípustné a jakým už ne.*

*Otázek okolo vstupu soukromého subjektu do vězeňství je celá řada a odpovědi na ně se nehledají lehce.*

*Cílem této práce není a ani nemůže být hluboký a komplexní rozbor této problematiky. Cílem této práce není hledat odpověď na otázku, zda je privatizace*

*vězeňství krokem správným směrem, případně jak široká by spolupráce veřejného sektoru se soukromým sektorem na poli vězeňství měla být.*

*Nalezne-li zde čtenář historické kořeny kooperace soukromého a veřejného sektoru na poli vězeňství, pozná-li zde současnou úroveň této kooperace a zamyslí-li se, při uvědomění si velké složitosti této problematiky, nad možnou perspektivou budoucího vývoje této kooperace, pak tato práce splnila svůj účel.*

*Práce tématicky i obsahově navazuje na moji diplomovou práci s názvem „Některé otázky privatizace věznic“ vypracované a obhájené na Katedře trestního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v září roku 2009. Tato rigorózní práce oproti zmiňované práci diplomové obsahuje mimo četných doplnění, a podstatného rozšíření obsahu také mnohé zpřesňující a vysvětlující pasáže a rovněž se pokouší korigovat a modifikovat ty pasáže, které by se s odstupem času a ve světle současného politicko hospodářského vývoje mohly jevit jako problematické.*

*Tak jako předcházející práce diplomová, tak i následující práce rigorózní si nečiní ambice být dílem, které by problematiku privatizace vězeňství vyčerpávalo, respektive které by v této oblasti činilo konečné a nezpochybnitelné závěry.*

*Práce obsahuje právní stav k 4.9.2010.*

## ÚVOD

Výkon trestu, vězeňství, trest odnětí svobody, uvalení vazby, stání monopol legalizovaného násilí, těmito a dalšími pojmy lze postihnout situace, kdy stát na základě rozhodnutí soudu o uvalení vazby nebo pravomocného rozsudku odsuzujícímu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody odjímá na jistou dobu člověku jeho osobní svobodu a posílá ho za zdi vězeňského zařízení aby ho „napravil“ nebo „izoloval“, nebo „vychoval k tomu, aby vedl řádný život“, nebo „působil na ostatní členy společnosti“.<sup>2</sup>

Trest odnětí svobody respektive fungování vězeňství, ať už ho budeme nazývat jakýmkoliv jménem a odůvodňovat ho jakýmkoliv účely, představuje v moderním právním a penologickém pojetí bezpochyby ultima ratio užití práva, respektive jeho represivní funkce.

Výkon trestu odnětí svobody a vězeňství jako takové prošlo od listopadu 1989 výraznými změnami. Celospolečenské reformy, jež byly logickým důsledkem přeměny totalitního právního řádu na právní řád demokratického právního státu, si tyto změny v pojetí výkonu trestu odnětí svobody i jeho samotné realizaci logicky vyžádaly.

Cílem reforem v oblasti vězeňství ČR po listopadu 1989 byla především jeho humanizace, depolitizace, demilitarizace a decentralizace jeho řízení.

---

<sup>2</sup> Tyto postuláty byly výslovně stanoveny v § 23 zák. č. 140/1961, Sb. (dále jen *starý trestní zákon*, (S)TZ). Zákon č. 40/2009, Sb. (dále jen *nový trestní zákon*, (N)TZ) sice, na rozdíl od (S)TZ neobsahuje pasáž, která by byla nazvána „účel trestu“, nicméně je nepochybné, že náprava, izolace pachatele, prostřednictvím které mu je zabráněno v páchání nové trestné činnosti, dále pak, výchova a působení na ostatní členy společnosti nadále zůstává cílem trestu. Tyto požadavky nejsou totiž požadavky stanovené toliko zákonem, ale jsou to požadavky doktrinální a ty zůstávají v čase relativně konstantní (I když přirozeně i ony procházejí vývojem, kdy je postupně na některé požadavky kladen větší důraz a jiné ustupují do pozadí). S novým trestním zákonem tedy požadavek, aby trest pachatele vychoval k tomu, aby vedl řádný život, napravil ho, působil na ostatní členy společnosti, popřípadě ho izoloval, nevymizel. Naopak, v kontextu s moderními penologickými poznatky, zde při stanovení druhu a výše trestu přibýlo hledisko snahy nahradit škodu vzniklou spácháním trestného činu nebo snahy odstranit jiné škodlivé následky činu (Srov. § 39 odst. 1 (N)TZ). Tomuto tématu, respektive koncepcí restorativní justice v kontextu s privatizací vězeňství, se bude věnovat podrobněji kapitola třetí, díl druhý.

V současnosti je již snad možné konstatovat, že těchto cílů bylo alespoň v základním rámci dosaženo. Na druhou stranu je třeba říct, že i přesto, že do našeho právního řádu, jakož i do vězeňské praxe, byly implementovány zásady, na kterých spočívá právní stát, tj. především úcta k právům a svobodám člověka a občana, je v našem vězeňství stále co zlepšovat. Jedná se hlavně o nutnost dosažení standardů, které jsou obvyklé v evropských zemích na západ od našich hranic.

Nejen ČR, ale i jiné vyspělé demokratické země, do jejichž vývoje nezasáhl totalitní systém, se ve svém vězeňství potýkají s řadou rozsáhlých problémů, které pro české vězeňství dosud nejsou aktuálními, které se však pro něj při zachování stávajícího statusu quo aktuálními stát mohou.

Zastaralost vězeňských zařízení, zvyšující se finanční nároky na ubytování uvězněného i na jeho ostrahu, nutnost modernizace, rostoucí finanční náklady na provoz zařízení samotných věznic, přeplněnost spolu s výhledem na další přísun odsouzených. To je jen malý výčet problémů, kterým naše vězeňství i vyspělé vězeňské systémy čelí.

Rozdíl spočívá jen v naléhavosti konkrétních problémů. Zatím co například problém zastaralosti vězeňských zařízení je ve vyspělých zemích na západ od našich hranic již delší dobu více či méně úspěšně řešen, ČR se (logicky) dostala k řešení tohoto problému až po roce 1989 a snahy o modernizaci postupují, nejen díky současné finanční situaci veřejného sektoru, ale i díky postojům veřejnosti, dosti pomalu.<sup>3</sup>

Nicméně v tak exponované oblasti jako je zbavení osobní svobody člověka, se kterou je spojena jeho izolace po jistou, mnohdy dlouhou dobu, a pokus o jeho nápravu, je třeba brát vox populi s rezervou a dopřát sluchu odborníkům z oblasti práva a penologie, jakožto vědy o nauky o trestních sankcích, jejich druzích, způsobech výkonu a zamýšlených i nechtěných vedlejších účincích<sup>4</sup>. Tito odborníci totiž mají o fungování vězeňských systémů a s jejich aplikací na odsouzené fundovanou představu a uvědomují si, že pouhá izolace odsouzeného v primitivních, neřkuli nehumánních podmínkách je sice populární řešení pro většinu společnosti, ale z hlediska nápravy

---

<sup>3</sup> Je notorií, že laická (nejen) česká veřejnost se k jakémukoliv zlepšování životních podmínek odsouzených staví jemně řečeno s rezervou, přičemž valná většina populace by podmínky v našich vězeňských zařízeních ještě naopak uměle zhoršila tak, aby si uvěznění mohli svůj trest takřka „vychutnat“

<sup>4</sup> Hendrych, D. a kol. Právní slovník, 2. vyd., Praha, C. H. Beck, 2009, s. 686

odsouzeného a jeho zpětného začlenění do společnosti nepředstavuje řešení.

Ovšem plnění kvalitativních požadavků, které moderní penologické systémy vyžadují od vězeňských systémů vyspělých států (ať už je v daných státech kladen větší důraz na nápravu odsouzeného nebo na jeho izolaci od společnosti a tím její ochranu<sup>5</sup>) spolu s nutností dodržovat základní lidská práva a svobody, je technicky, organizačně a především finančně stále více náročnější.

Jde-li ruku v ruce s těmito faktory populární a mnohdy populistické, zostřování represe na úkor prevence, nabývá finanční aspekt ještě více na důležitosti, a to přímo úměrně se zvětšujícím se počtem uvězněných.

Privatizace vězeňství jakožto celku, nebo i jen jeho částí, je právě jednou z mnoha možností, jak vzdorovat velkým finančním tlakům, ale i jak, dle mnohých často zkosnatělé systémy výkonu trestu, reformovat a nejen po finanční stránce zefektivnit. Mnohé země se již k tomuto řešení uchýlily, když v různé podobě vstup soukromého subjektu do svého vězeňství umožnily.

I české vězeňství stálo na počátku 21. století na prahu privatizace a ještě na počátku roku 2009, kdy nebyly zcela známy dopady finanční krize na veřejné finance, se zdálo být jisté, že tento práh bude překročen a v ČR vyroste první věznice, na jejímž vzniku a chodu bude výrazně participovat partner ze soukromého sektoru. Touto věznicí se měla stát věznice Rapotice.

Ekonomická situace si sice vynutila „zmrazení“ tohoto již rozpracovaného projektu. Nicméně jsem přesvědčen, že je pouze otázkou času, než se věci ohledně Rapotického projektu dají opět do pohybu a práh privatizace bude v českém vězeňství překročen. Jakmile se tak stane, je pravděpodobné, že české vězeňství čekají dříve či později změny, které v konečném důsledku přesáhnou svým významem i reformy, které byly učiněny po roce 1989.

Práce se zabývá i rolí soukromých subjektů ve vězeňských systémech některých vyspělých zemí na západ od našich hranic. Snaží se postihnout minulý charakter vývoje těchto systémů a důvody, za jakým účelem začaly být zpřístupňovány působení soukromých subjektů, jaká je role těchto subjektů v současnosti a v neposlední řadě se snaží naznačit (nikoliv dovozovat) možnou perspektivu budoucí role soukromých subjektů v těchto systémech.

---

<sup>5</sup> Srov. především kapitulu 3. této práce.

Tato práce by měla čtenáře seznámit nejen se změnami a možnými úskalími, které se v souvislosti se vstupem soukromého partnera do vězeňství ČR mohou udát.

Cílem této práce je seznámit čtenáře s možnými přístupy k privatizaci vězeňských systémů respektive jejich částí, načrtnutí různých problémů a otázek s touto problematikou souvisejících a nastínit možné odpovědi na tyto otázky.

Cílem této práce není polemizovat nad otázkou, zda je vstup soukromého partnera do vězeňství krok správným směrem, zda privatizovat, jakým způsobem privatizovat nebo do jaké míry privatizovat.

Právním, etickým a ekonomickým otázkách se však při zamyšlení nad budoucností role soukromého sektoru ve vězeňství vyhnout nelze a kromě onoho zamyšlení se nad perspektivami možného budoucího vývoje je nastínění těchto otázek a možné argumentace pro a proti privatizaci vězeňství jedním z cílů této práce.

Definitivní odpovědi na tyto otázky však čtenář v této práci nenajde, neboť, navzdory množícím se studiím na toto téma je dle mého názoru na konečné závěry o tom, zda je privatizace vězeňství krok správným směrem ještě příliš brzy.

Uvědomí-li si čtenář po přečtení této práce, jak složitou a citlivou problematiku vstup soukromého partnera do vězeňství představuje, splnila práce svůj účel.

Co se týče obsahové struktury práce, tak první kapitola je koncipována jako všeobecný úvod do problematiky spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Druhá kapitola a třetí kapitola pak čtenáře seznámí s ekonomicko a organizační problematikou, respektive s problematikou etickou, neboť privatizace vězeňství je záležitostí multidisciplinární, nikoliv výlučně právní a právě tento fakt by si čtenář při zamyšlení, představuje-li privatizace budoucnost vězeňství 21. století, měl uvědomit. Čtvrtá kapitola čtenáře seznámí se stavem a praktickými zkušenostmi se vstupem soukromých subjektů do vězeňství v zahraničí, neboť v zahraničí již s tímto fenoménem mají určité zkušenost, a to zkušenosti mnohdy již dosti rozsáhlé. Konečně pátá kapitola bude věnována privatizaci vězeňství v České republice, když tuto privatizaci obsáhle zhodnotí z teoreticky právního hlediska a to tak, že se nejprve bude zabývat její přípustností z hlediska práva vnitrostátního a posléze z hlediska práva mezinárodního a práva evropského. Neopomine ale ani hledisko praktické, když čtenáře seznámí s projektem věznice Rapotice – první soukromě spravované věznice v ČR .



Pro lepší orientaci čtenáře je práce členěna tak, že všechny kapitoly obsahují stručný úvod a každá kapitola obsahuje ve svém závěru i stručné shrnutí vyslovených myšlenek a tezí. Závěr práce pak ve stručnost shrnuje nejdůležitější myšlenky a fakta v práci uvedené.

Situace, ve které tato práce vznikala byla poněkud specifická tím, že v době jejího vzniku byl nějakou dobu stále platný a účinný starý trestní zákoník (zák. č. 140/1961, Sb.), ale platný a posléze i účinný byl už i nový trestní zákoník (zák. č. 40/2009, Sb.) V této práci budou tedy oba tyto zákoníky jistým způsobem stavěny vedle sebe a v pasážích, které budou na trestní zákoník odkazovat, bude porovnávána úprava starého a nového trestního zákoníku.

# **1. KAPITOLA 1. Privatizace vězeňství – obecné důvody jejího užití, výklad základních pojmů a modelů spolupráce veřejného a soukromého sektoru**

*První kapitola této práce je kapitolou úvodní. Jejím cílem je seznámit čtenáře s obecnými důvody spolupráce soukromého a veřejného sektoru v oblasti vězeňství.*

*Za tímto účelem ve svém prvním díle stručně nastíní stav vězeňských systémů vyspělých států a v díle druhém se bude zabývat základními pojmy, nutnými pro pochopení složitosti problematiky privatizačních procesů.*

*Tato obecně pojatá kapitola je pro čtenáře, který není s touto problematikou obeznámen, klíčová z hlediska pochopení dalších výkladů a úvah uvedených v kapitolách následujících.*

## **1.1 Současný stav vězeňských systémů vyspělých států**

Vězeňské systémy vyspělých zemí se dnes a denně potýkají z celou řadou problémů. Některé problémy jsou dané zvláštností příslušného právního systému konkrétního státu nebo společenských podmínek, které v té které zemi panují, jiné jsou společné pro všechny vyspělé země.

K hlavním problémům, které jsou pro většinu vyspělých vězeňských systémů společné patří například způsob zacházení s odsouzenými, problémy s recidivou, problém zajištění vnitřní bezpečnosti ve věznicích, problém zastaralosti mnohých vězeňských zařízení a v neposlední řadě problém přeplněnosti.

Tyto problémy patří spolu s rostoucí finanční náročností k hlavním příčinám toho, proč by mělo docházet, respektive proč již v mnohých zemích dochází, k reformám na poli vězeňství, především pak v rekonstrukci a reorganizaci stávající vězeňské infrastruktury a v budování infrastruktury nové.

Privatizace vězeňství, přesněji řečeno vstup soukromého partnera v té či oné podobě do vězeňství, patří k jednomu ze způsobů, jak jsou tyto reformy prakticky realizovány.

Nedostatečné kapacity a zastaralost vězeňské infrastruktury spolu s narůstajícím počtem odsouzených generuje problém, jak udržet zachování alespoň stávajících standardů výkonu trestu odnětí svobody. Požadavky moderních penologických teorií,

jak bude blíže rozvedeno v kapitole třetí, pak nejen že požadují udržení standardů stávajících, ale pro nápravu pachatele požadují vesměs individuální přístup, což se týká nejen výchovných respektive převýchovných metod, ale i metod dislokace odsouzených v ubytovacích zařízeních tak, aby nedocházelo k nežádoucímu ovlivňování mezi odsouzenými a tím i k maření převýchovného úsilí.

Shrneme-li tyto značně zjednodušené penologické postuláty správného fungování vězeňství do jedné množiny, můžeme mezi touto množinou a velkou finanční náročností vězeňství položit rovnítko. Jinými slovy požadavky, které jsou na moderní vězeňství kladeny jsou velice finančně náročné a tato finanční náročnost neustále roste.

V privatizaci vězeňského systému nebo jeho částí, respektive umožnění vstupu soukromého partnera do sféry vězeňství, je pak nalézáno jedno z řešení, jak těmto problémům čelit.

Způsobů, kterými lze vstup soukromého partnera do vězeňství umožnit, je celá řada. Těmi nejdůležitějšími z nich, jakož i nejdůležitějšími pojmy, které jsou v kontextu privatizace vězeňství užívány, se bude zabývat následující díl této kapitoly.

## **1.2 Obecná charakteristika spolupráce veřejného a soukromého sektoru**

### **1.2.1 Pojem „privatizace“ v kontextu vězeňství**

Pojem „privatizace“ není jen pojmem ekonomickým, ale i pojmem právním. Užívá-li se obecně pojem „privatizace“, rozumí se jím obvykle „převod firem ve veřejném vlastnictví do soukromých rukou“.<sup>6</sup> Pojem „privatizace“ v kontextu s vězeňským sektorem však nelze ztotožňovat s prostým „převodem“ vězeňského systému, popřípadě jednotlivého vězeňského zařízení či jeho součástí do sféry působení soukromého subjektu.<sup>7</sup> Vstup soukromého partnera do oblasti vězeňství, oblasti, kde

---

<sup>6</sup> HINDLS, R.; HOLMAN, R.;, HRONOVÁ, S.; a kol. Ekonomický slovník. 1. vydání. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 315

<sup>7</sup> Pod pojem „soukromý subjekt“, „soukromý partner“ lze formálně podřadit jak fyzickou osobu, tak osobu právnickou. V realu, tj. při vstupu soukromého partnera do vězeňství si však lze jen stěží představit, že by se mohlo jednat o fyzickou osobu. Skutečnost je taková, že na těchto projektech se podílejí společnosti, které jsou silné jak po finanční, tak po odborné stránce. Ve velké většině se jedná o velké nadnárodní společnosti, korporace či konsorcia společností, jak bude ostatně níže uvedeno. Proto budu-li

dochází legálním způsobem k omezení lidských práv a základních svobod, oblasti, která představuje ultima ratio státního donucení, je věcí natolik citlivou, že už z podstaty věci o pouhém „převodu“ ze sféry působnosti sektoru státního, tj. sektoru veřejného do sféry působnosti sektoru soukromého hovořit nelze.

Užívá-li se proto běžně pojem „privatizace vězeňství“, bylo by spíše přesnější užívat pojem „spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým v oblasti vězeňství“, respektive pojem „privatizace vězeňství“ používat jako zkratku s vědomím, že se o privatizaci tak, jak ji obvykle chápe ekonomická terminologie, nejedná.

### **1.2.2 Pojem „Public Private Partnership“, základní charakteristiky PPP a jejich odlišení od veřejných zakázek**

Spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým, jež je běžně označovaná zkratkou PPP (Public Private Partnership), představuje způsob zajištění fungování veřejných služeb, popřípadě výstavby nebo spravování veřejné infrastruktury pomocí soukromého sektoru. Charakteristickým prvkem takovéto spolupráce je především dlouhodobý smluvní vztah mezi partnery, v němž veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílejí užitky a rizika z předmětného zajištění veřejných služeb nebo veřejné infrastruktury.

Idea projektů PPP se zrodila ve Velké Británii za vlády premiérky Margaret Thatcherové. Kabinet Margaret Thatcherové řešil v době prohlubujících se schodků veřejných financí problém, jakým způsobem s pomocí soukromého kapitálu zajistit financování veřejných statků. Ekonomičtí experti této konzervativní vlády vycházeli z premisy, že soukromý sektor je schopen efektivněji stavět, provozovat, udržovat a rozmnožovat svůj majetek, respektive majetek ze kterého mu plyne konkrétní zisk, než by toho byl schopen sektor veřejný, čili stát. Tento postulát samozřejmě nebyl primárně zaměřen na vězeňství. V té době se o aplikaci této spolupráce reálně uvažovalo většinou na úrovni výstavby a udržování civilní infrastruktury, jako například dálniční sítě. Aplikace takovéto spolupráce na vězeňský systém byly spíše na úrovni vizí, které sice nebyly (zastánci) PPP spolupráce odmítány, s jejichž brzkou realizací se však ani mezi

---

*užívat pojem „soukromý partner“ nebo „soukromý subjekt“, budu tím bez dalšího tohoto pojmu užívat právě v souvislosti s těmito společnostmi nebo skupinami společností.*

největšími přívrženci této koncepce v nejbližší době nepočítalo. Přesto však, jak bude patrné ze čtvrté kapitoly této práce, realizace tohoto typu spolupráce na poli vězeňství proběhla dříve, než by snad většina přívrženců PPP předpokládala.

Z Velké Británie byla myšlenka PPP projektů takřkajíc exportována prakticky do všech vyspělých zemí světa, do zemí, které byly v tehdejší době označovány jako země kapitalistické.<sup>8</sup> Nejdříve však, jak již bylo částečně řečeno, zdomácněla tato myšlenka v zemích anglosaských a postupně procházela dalším vývojem a expanzí za hranice těchto zemí. V současné době v Evropě prakticky nelze nalézt stát, ve kterém by metoda PPP nebyla uplatňována<sup>9</sup>, nebo ve kterém by se o jejím uplatnění alespoň neuvažovalo. (Byť ve vězeňství se tato myšlenka uplatňuje jen v některých zemích, jejichž počet však stále roste.)

„Pojem PPP (Public Private Partnership), někdy také PFI (Private Finance Initiative)<sup>10</sup> nebo PPI (Private Participation in Infrastructure), popřípadě PSP (Private Sector Participation) je všeobecně užívaný technický termín, který popisuje širší skupinu projektů, které mají společné to, že se na nich společně podílí soukromý a veřejný sektor a že směřují k uspokojování potřeb, které byly dříve výlučně zajišťované veřejným sektorem. Tyto pojmy jsou občas poněkud nesystematicky používány pro jakékoliv spojení soukromého a veřejného sektoru, např. v podobě běžných dodávek zboží nebo služeb.<sup>11</sup>“

PPP projekty se proto svým charakterem podobají veřejným zakázkám, ovšem s veřejnými zakázkami je i přes značnou podobnost nelze ztotožňovat. Dalo by se však říct, že PPP projekty jsou jistou nadstavbou veřejných zakázek a to hned z několika úrovní pohledu.

---

<sup>8</sup> *V socialistických zemích byla přirozeně role soukromého sektoru v hospodářství potlačena a myšlenka na prosazení soukromého sektoru ve vězeňství by tehdy nereálná..*

<sup>9</sup> *Srov. PŠENÍČKA, J., Ve stopě Šloufa a Zemana. Ekonom, Roč. 52, č. 42, s. 36.*

<sup>10</sup> *Označení běžné hlavně ve Velké Británii*

<sup>11</sup> KRAMAŘÍK, R.; a kol. Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership): Právní analýza proveditelnosti v České republice. vyd. Praha: PPP Centrum, říjen 2003., s.3  
dostupné také z <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=1164>

Za prvé se PPP projekty od běžných veřejných zakázek liší svým finančním objemem, jež je oproti veřejným zakázkám zpravidla mnohonásobně vyšší a pohybuje se v řádech miliard či desítkách miliard korun.

Za druhé, na rozdíl od běžných veřejných zakázek, se jedná o smlouvy zpravidla dlouhodobé. V rámci těchto dlouhodobých smluv pak soukromý sektor přebírá více či méně funkci sektoru veřejného tím způsobem, že přebírá část jeho dodávek nebo přebírá závazek poskytovat veřejnosti v předem definované kvalitě služby, které byly do té doby zajišťovány sektorem veřejným.

Za třetí je možno konstatovat, že veřejná zakázka je záležitostí převážně jednorázovou, jejíž doba plnění většinou nepřesahuje jeden rok. PPP projekty ovšem obnášejí služby a plnění, která jsou zpravidla vícetahové a trvají zásadně dobu delší než je jeden rok. Nejsou výjimečné případy, kdy daná doba plnění činí 25 – 30 nebo i více let.

Jiným podstatným rozdílem mezi PPP a veřejnou zakázkou v běžném slova smyslu je pojem „vlastnictví“.

V případě klasických veřejných zakázek si veřejný sektor u sektoru soukromého objedná určité zboží nebo službu a posléze se stane i vlastníkem tohoto produktu.

Naproti tomu v případě projektů PPP, i když následné vlastnictví státu také není vyloučeno, stává se vlastníkem produktu nebo infrastruktury většinou soukromý subjekt, který často danou věc, respektive zařízení či službu, také sám provozuje. K změně vlastnických práv tedy buď nedochází vůbec, nebo k ní dojít může, ale za podmínek předem stanovených a po zpravidla dlouhé době. „Obecně tedy lze říci, že hlavním rozdílem mezi veřejnými zakázkami a PPP projekty je poměr mezi soukromým a veřejným sektorem. Zatímco v případě klasických veřejných zakázek je role soukromého sektoru omezena na dodavatele, u PPP projektů se k tomu přidává vývoj, provoz, ale i vlastnictví. Obecně existuje široké množství modifikací PPP projektů, takže nelze nějaký typický PPP projekt definovat.“<sup>12</sup> Variant této spolupráce je celá řada a jejich výčet v podstatě není uzavřený. Možné základní varianty PPP spolupráce jsou uspořádány v tabulce, která je zařazena jako příloha č. I této práce.

---

<sup>12</sup> PAVEL, J. PPP projekty v České republice — šance nebo riziko?: Implementace PPP projektů v České republice a její rizika. vyd. Praha: Transparency International - Česká republika, 2007., s. 7

### **1.2.3 Způsoby spolupráce veřejného a soukromého sektoru formou PPP projektů**

Co se týče užití PPP projektů v oblasti vězeňství, existuje v současnosti značná škála možností, jak danou spolupráci realizovat.

Spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým prostřednictvím PPP projektů je ve vyspělých zemích poměrně běžná a PPP projekty z oblasti vězeňství tvoří významnou část z celkové množiny realizovaných PPP projektů.

PPP projekty z oblasti vězeňství patří do skupiny tzv. nemovitostních typů PPP projektů, ke kterým patří rovněž projekty justičních paláců, administrativních budov, sociálních ústavů, škol, nemocnic atp. „Oproti klasickým nemovitostním projektům je tento typ vztahů odlišný rozšířením bezpečnostních aspektů.“<sup>13</sup>

PPP projekty v oblasti vězeňství nejsou z hlediska procesní stránky od jiných nemovitostních PPP projektů odlišné. Přirozeným cílem veřejného zadavatele je nalézt takovou variantu řešení, která je pro něj ekonomicky nejschůdnější a která mu zabezpečí potřebné finanční prostředky na provoz a další financování daného vězeňského zařízení (případně celého systému nebo komplexu vězeňských zařízení).

„Obecně existuje celá řada způsobů interakce mezi veřejným a soukromým sektorem, konkrétně však lze z tohoto množství typů abstrahovat dvě základní varianty realizace PPP projektů.“<sup>14</sup>

„Prvním způsobem realizace je tzv. oddělený způsob, kdy veřejný zadavatel řeší zvlášť jednotlivé fáze projektu (výstavbu, provoz, finance).

Druhým způsobem realizace je komplexní řešení ve formě nalezení projektové společnosti, která bude oproti prvnímu způsobu zodpovědná za všechny dílčí fáze.“<sup>15</sup>

Z celosvětového hlediska je v současnosti již možno mluvit o řádově stovkách vězeňských zařízení rozličného typu a stupňů zabezpečení, které byly, jsou či v blízké době budou formou PPP realizovány.

---

<sup>13</sup> ŠNAJDR, J., PPP v oblasti vězeňství. PPP bulletin Asociace pro podporu projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru, , 2008 , ročník 4, č. 2., s. 13

<sup>14</sup> Srov. *tamtéž* s. 13.

<sup>15</sup> Srov. *tamtéž* s. 13.

Prostor, ve kterém se v tomto odvětví může soukromý sektor angažovat, je značně rozsáhlý.

PPP spolupráce v oblasti vězeňství může být relativně jednoduchá, prováděna způsoby podobající ze se běžnému outsourcingu<sup>16</sup>, ale může být i značně komplexní sahající až k realizaci ryze soukromého vězeňského zařízení, ve kterém jsou veškeré, nebo téměř veškeré procesy, včetně tak citlivých činností jako je zacházení s uvězněnými a jejich ostraha, vykonávány soukromým subjektem. Tento soukromý subjekt pak zároveň zajišťuje i odpovídající podmínky výkonu trestu a jež je v případě nutnosti oprávněn k udržení pořádku použít vlastní donucovací prostředky.

„Obecně lze identifikovat dva základní způsoby spolupráce, které se odlišují zejména ve formě zajištění ostrahy věznic.“<sup>17</sup>

Prvním základním způsobem spolupráce je systém užívaný především v USA, Velké Británii, (konkrétně v Anglii, Skotsku a Walesu) a Austrálii. V těchto zemích bývá často na soukromého partnera přenesena převážná většina aktivit souvisejících s provozem vězeňského zařízení a to včetně programů zacházení s odsouzenými a jejich ostrahy.<sup>18</sup>

V rámci vězeňských systémů těchto zemí existuje vedle vězeňských zařízení soukromého typu další quasi kategorie věznic, do níž náleží věznice ryze státního typu, ve kterých je spolupráce se soukromým partnerem aplikována jen okrajově nebo ve kterých není aplikována vůbec.<sup>19</sup>

Tyto dva quasi systémy – soukromý a státní - však v těchto zemích nelze chápat ve smyslu diferenciaci věznic dle úrovně zabezpečení. Jedná se o různé ekonomické a organizační pojetí vězeňských zařízení uvnitř jednoho právního systému nikoliv o dvojí pojetí ve smyslu trestněprávním. Nelze tedy například tvrdit, že soukromá vězeňská

---

<sup>16</sup> Outsourcing je přesun části činností podniku na externí specializovanou firmu. Používá se u činností, které nejsou pro podnik hlavní, tedy nejsou klíčové pro jeho dlouhodobou konkurenceschopnost.

zdroj a další informace: HINDLS, R.; HOLMAN, R.,; HRONOVÁ, S.; a kol. *Ekonomický slovník. 1.* vydání. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 288

<sup>17</sup> Srov. ŠNAJDR, J., *PPP v oblasti vězeňství. PPP bulletin Asociace pro podporu projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru*, 2008, ročník 4, č. 2., s. 13.

<sup>18</sup> Tamtéž s. 14

<sup>19</sup> Podrobněji o vězeňských systémech jednotlivých zemí pojednává kap. 4.této práce.



zařízení obecně fungují v méně přísném režimu zabezpečení než státní vězeňská zařízení nebo naopak.

Druhým základním způsobem spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým na poli vězeňství je systém, jež je užíván obvykle v evropských kontinentálních zemích. V tomto systému je ostraha uvězněných zajišťována bezpečnostními složkami veřejného sektoru. Tento způsob spolupráce bývá označován jako tzv. „smíšený model“, model „semi private detention“ nebo též „francouzský model privatizace věznic“.

Pod pojmem „francouzský model privatizace věznic“ tak, jak ho u nás definovali např. O. Novotný a V. Mikule je třeba rozumět: „...stav, kdy by při privatizaci věznic byly některé činnosti vězeňské správy zajišťovány na smluvním základě prostřednictvím soukromých subjektů. Věznice by nebyla zřízena v objektu Vězeňské služby. Účast Vězeňské služby a vlastníka objektu na správě by byla vymezena dohodou. Vězeňské službě by však zůstala odpovědnost za zacházení s odsouzenými a dodržování zákonných podmínek výkonu trestu. V objektu takové věznice by Vězeňská služba také vykonávala státní stavební dohled. Taktéž výkon dozoru a kontrola nad výkonem trestu v takové věznici by byla vykonávána stejně, jako ve věznicích ostatních.“<sup>20</sup>

Zatímco první způsob privatizace nemá v našem právní řadu oporu a jeho aplikace by si vyžádala jeho rozsáhlé úpravy<sup>21</sup>, druhý způsob v něm alespoň rámcovou oporu má, a to konkrétně především v § 13 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (ZVT), které umožňuje zřídit věznici „i v jiném objektu, než který je ve správě Vězeňské služby ČR.“

O aplikaci obou výše zmíněných základních metod spolupráce veřejného a soukromého sektoru na poli vězeňství na příkladu konkrétních zemí bude podrobně pojednávat čtvrtá kapitola této práce. Možnou aplikaci druhého základního způsobu spolupráce v ČR respektive kroky, které již byly v této oblasti na poli českého vězeňství uskutečněny mimo jiné analyzuje pátá kapitola této práce.

---

<sup>20</sup> Srov. MIKULE, V.; NOVOTNÝ, O. *Vězeňství a právo. In Veřejná správa a právo: Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70 narozeninám. 1. vyd. Praha: CH Beck, 1997, s. 285.*

<sup>21</sup> Viz kapitola 5. díl 1. a 2.

### 1.3. Shrnutí

Vězeňské systémy vyspělých zemí, ač je každý z nich zasazen do jiného právního rámce, mají mnoho společných znaků ať už kladných (zásada humanity a přístupu k odsouzeným, kdy odsouzení mají svoje zákonem garantovaná práva) nebo záporných (problém zastaralosti vězeňských zařízení a jejich přeplněnosti). Pro všechny vězeňské systémy vyspělých zemí je pak společným problémem řešení otázky, jak skloubit finančně náročné požadavky, které na bedra vězeňství kladou poznatky moderní penologie. Řečeno jinými slovy, požadavky, které jsou na moderní vězeňství z odborného hlediska kladeny jsou velice finančně náročné a tato finanční náročnost spolu se zvětšujícím se počtem odsouzených ustavičně roste a v privatizaci vězeňského systému, nebo alespoň jeho části, je spatřován způsob, jak této finanční náročnosti čelit.

Existuje značné množství způsobů, kterými lze privatizaci vězeňství realizovat. Tyto způsoby jsou odlišné jak co do kvalitativní, tak co do kvantitativní stránky.<sup>22</sup> V každém případě pojem „privatizace“ ve vězeňském sektoru není možné zaměňovat s pouhým „převodem“ vězeňského systému, či jeho jednotlivého zařízení do soukromých rukou. Vhodnějším termínem než „privatizace vězeňství“ či „privatizace věznic“ se pro angažování soukromých subjektů ve vězeňství jeví pojem „spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým v oblasti vězeňství.“

Spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým, charakteristická dlouhodobostí a vysokou finanční náročností uskutečňovaných projektů, je nejčastěji označovaná jako PPP (Public Private Partnership). Tato spolupráce představuje způsob zajištění funkce veřejných služeb nebo výstavby či spravování veřejné infrastruktury.

PPP projekty jsou svým charakterem podobné veřejným zakázkám, od kterých se ovšem liší především svojí dlouhodobostí, opakovaným charakterem plnění a svým značným finančním rozsahem.

---

<sup>22</sup> Způsoby se mohou odlišovat jak ve způsobu, jak hluboká spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem bude, tj. jaké provozy se ve vězeňství budou privatizovat a které nadále zůstanou ve výlučné působnosti státu (=kvalitativní stránka), tak v tom, bude-li se privatizovat celý vězeňský systém, nebo jen některá jeho část, některé vězeňské zařízení (= kvantitativní stránka)

Existuje značná škála možností, jak spolupráci veřejného a soukromého sektoru formou PPP realizovat. Značné množství variant této spolupráce je možno z teoretického hlediska shrnout do dvou množin.

První množinu představují způsoby realizace.

Prvním způsobem, jak jejich realizaci uskutečnit je „oddělený způsob“, kdy veřejný zadavatel řeší zvlášť jednotlivé fáze projektu (finance, výstavbu, provoz).

Druhý způsob realizace pak představují tzv. komplexní řešení spočívající v přenesení odpovědnosti za všechny dílčí fáze na projektovou společnost.<sup>23</sup>

Druhou množinu představují samy varianty zvoleného způsobu realizace.

V kontextu privatizace vězeňství lze rozlišovat mezi dvěma základními variantami spolupráce, jež jsou odlišné zejména ve formě zajištění ostrahy věznic.

První varianta je reprezentována systémem užívaným především v Anglii, Skotsku, Walesu, Austrálii a USA, kdy jsou na soukromého partnera přeneseny veškeré, nebo téměř veškeré aktivity související s provozem věznice, včetně tak exponované služby jako je vnitřní a vnější bezpečnost objektu a s tím související omezení osobní svobody uvězněných.

Druhou základní variantou realizace spolupráce je tzv. „francouzský model privatizace věznic“ (někdy též nazývaný jako systém „semi private detention“ nebo jako „smíšený model spolupráce“. ) Tento systém je užíván především v evropských kontinentálních zemích, ve kterém je ostraha, respektive samotné omezení osobní svobody, plně zajišťováno bezpečnostními složkami veřejného sektoru, zpravidla vězeňskou službou příslušného státu.

---

<sup>23</sup> O projektové společnosti více a podstatně podrobněji str.167 an. této práce.

## **2.KAPITOLA 2 Privatizace vězeňství- ekonomicko organizační problematika**

*Tato kapitola je podobně jako kapitola první kapitolou poněkud obecnější, i když již pojednává o konkrétních problémech spolupráce veřejného a soukromého sektoru formou PPP, a to konkrétně v ekonomicko organizačních souvislostech. Na tento aspekt spolupráce veřejného a soukromého sektoru v oblasti vězeňství je pochopitelně kladen patřičný důraz.*

*První díl analyzuje ekonomické výhody a nevýhody spolupráce soukromého a veřejného sektoru a identifikuje možná rizika, která by měl mít veřejný sektor při privatizaci vězeňství na zřeteli.*

*Druhý díl organicky navazuje na díl první, když seznamuje čtenáře s ekonomickými definicemi, které jsou nutné alespoň pro základní pochopení ekonomické problematiky PPP projektů obecně, oblast vězeňství nevyjímaje. Tento díl rovněž akcentuje ekonomicko historické souvislosti a taktéž analyzuje ekonomickou problematiku možného střetu s požadavky práva EU.*

*Třetí díl pak seznamuje čtenáře s institucionálně organizační problematikou zajištění PPP projektů jak v ČR, tak v zahraničí, odkud ČR čerpala inspiraci.*

*Konečně čtvrtý díl stručně shrnuje analýzy a teze uvedené v předchozích třech dílech.*

### **2.1 Obecné výhody, nevýhody a rizika spolupráce veřejného a soukromého sektoru formou PPP**

PPP projekty obecně mohou pro veřejný sektor představovat značný ekonomický přínos. To ovšem neplatí bezvýjimečně. Při rozhodování, zda pro vybudování konkrétní veřejné infrastruktury nebo pro výkon určité veřejné služby využít PPP model spolupráce, je nutné akcentovat možnost rizik dodatečných nároků, jež mohou být na veřejný sektor kladeny.

Prostřednictvím koncesních smluv, tj. smluv uzavřených za účelem zajištění veřejné služby nebo vybudování veřejné infrastruktury formou PPP, přenáší veřejný

sektor odpovědnost i část rizik s touto činností spojenou na sektor soukromý, čímž se tedy do jisté míry těchto rizik zprostí.

V případě chybné realizace PPP projektů bude ovšem veřejný sektor na druhou stranu vystaven riziku zhoršeného zajištění veřejných služeb bez možnosti urychleně zjednat účinnou a efektivní nápravu, což by mohlo představovat u tak exponované veřejné služby jako vězeňství značný problém, neboť PPP kontrakty se u vězeňských projektů koncipují většinou na dobu minimálně 25 let<sup>24</sup> a takováto doba sama o sobě váhu rizik (nejen) pro veřejný sektor zvyšuje.

Dle zastánců PPP projektů je riziko dlouhodobosti kontraktů pro veřejný sektor do určité míry kompenzováno tím, že dlouhodobé poskytování služeb nutí soukromého partnera k hledání dlouhodobých, efektivních řešení a k zavádění takových inovativních postupů, aby byla zajištěna nejen životaschopnost PPP projektu po celou dobu jeho trvání, ale i jeho rentabilita.

Tyto možné inovativní postupy představují jeden z přínosů PPP projektů. K dalším přínosům patří potenciál možné úspory finančních prostředků veřejného zadavatele ať už stran provozování nebo výstavby daného projektu.

Tato potenciální výhoda ovšem současně představuje pro veřejný sektor i potenciální riziko, a to v případě chybných postupů při uzavírání koncesních smluv u daných projektů. Pakliže by totiž koncesní smlouva byla uzavřena chybně, mohlo by dojít k neúměrnému prodražení daného projektu. Tato rizika PPP projektů je však možné do značné míry eliminovat dostatečným dohledem ústředního orgánu vybaveného i patřičnými schvalovacími pravomocemi<sup>25</sup> a zabezpečením spolupráce veřejného a soukromého sektoru pomocí zvláštní instituce, například v podobě zřízení PPP centra.<sup>26</sup>

PPP projekty však samozřejmě mohou skýtat výhody a rizika nejen veřejnému, ale i soukromému sektoru. Pro soukromého partnera je v souvislosti s realizací daného projektu klíčová jistota trvání projektu a s tím souvisejících peněžních příjmů.

---

<sup>24</sup> Srov. HÜTTNEROVÁ, R.. *Vývoj projektu PPP ve Vězeňské službě České republiky. České vězeňství*. 2007, r. 15., č. 2., s. 20-21.

<sup>25</sup> V ČR je tímto orgánem Ministerstvo financí (Viz Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení § 34, odst. 1. „Ministerstvo pro místní rozvoj vydá ve spolupráci s Ministerstvem financí vyhlášku k provedení § 4, 21, § 31 odst. 2 a § 32 odst. 4“)

<sup>26</sup> Jak k tomu došlo například i v ČR – viz níže

Soukromý sektor je obecně velmi citlivý na právní nejistotu plynoucí z nejasné právní regulace či na změny politické situace<sup>27</sup>, jež by ke změně stávající právní regulace mohly vést. PPP projekty jsou po finanční i právní stránce zpravidla velmi náročné, a z toho důvodu je nutné jakékoliv kroky v oblasti právní regulace velice pečlivě vážit s ohledem na možné dopady nejen na soukromého partnera, ale i na samotného zadavatele.<sup>28</sup>

Regulace PPP projektů ze strany veřejného sektoru by se dle mého názoru měla omezit toliko na:

- Omezení rizik představovaná nevhodně realizovanými PPP projekty
- Spravedlivý přístup k čerpání omezených finančních zdrojů stanovením limitu veřejného dluhu
- Omezením rizik porušení fiskální disciplíny
- Průhlednost a rovnost výběru privátních partnerů

Obecně platí, že čím vyšší je úroveň na jaké je koncesní projekt schvalován, tím vyšší je riziko, že přijetí nebo kvalita daného projektu bude ovlivněná politickými vlivy. Ovšem na druhou stranu, čím nižší bude schvalovací úroveň daného PPP projektu, tím vyšší bude riziko, že projekt bude fakticky (tj. po odborné stránce<sup>29</sup>) nebo politicky problematický, o možných nepříznivých ekonomických dopadech nemluvě.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Což je nejen v ČR typické po volbách, kdy jedna politická garnitura střídá druhou – poraženou.

<sup>28</sup> Jak bylo výše uvedeno, koncesní zákon nezakazuje užití rozhodčích doložek. S ohledem na složitost koncesních smluv bude dle mého názoru naopak použití rozhodčích doložek, znamenající vyloučení pravomoci obecných soudů ve prospěch specializovaných rozhodců, dosti časté. Stát by poté v důsledku neuvážených změn mohl čelit, jako tomu bylo již mnohokrát, arbitrážím, např. z titulu zmařené investice.

<sup>29</sup> Právní, technické, atd.

<sup>30</sup> Srov. KRAMAŘÍK, R.; a kol. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership): Právní analýza proveditelnosti v České republice*. vyd. Praha: PPP Centrum, říjen 2003., s. 4-8.

## **2.2 Ekonomická problematika PPP projektů**

Česká republika nemá zatím v oblasti PPP projektů příliš velké zkušenosti a pakliže je má, tak nejsou příliš pozitivní.<sup>31</sup> I zahraniční zkušenosti s využitím PPP projektů jsou různorodé, ekonomické výsledky dosud nejednoznačné a ne vždy pozitivní. Přesto se PPP projekty vyskytují v čím dál hojnější míře.

PPP projekty se v současnosti nejvíce uplatňují v anglosaských zemích. Zde začaly být využívány v souvislosti s neokonzervativními ekonomickými koncepcemi typu New Public Management<sup>32</sup> prosazovanými nekonzervativní politikou – britskou premiérkou - Margaret Thatcherovou. Britská podoba teorie New Public Management předpokládá, že soukromý sektor je schopen výrobu zboží, jakož i výkon služeb, zajistit zpravidla efektivněji než sektor veřejný, a to zejména z důvodů tvrdého rozpočtového omezení a s ním související možností bankrotu, ale i kvůli požadavku ziskového hospodaření.

Zapojení soukromého sektoru do služeb, které vykonává sektor veřejný, však samo o sobě neskýtá záruku větší efektivity. Delegování funkcí a služeb vykonávanými veřejnými institucemi na soukromý subjekt má smysl pouze v tom případě, je-li soukromý partner jakožto protistrana stanovenými podmínkami motivován k takovým výkonům, které by v rámci fungování institucí veřejného sektoru byly pro veřejného partnera obtížně nebo příliš draze dosažitelné. Úspory a dosažené výnosy pak musí být přiměřeným způsobem rozděleny mezi oba smluvní partnery – veřejného i soukromého.

Stoupenci této teorie tvrdí, že k dosažení maximální ekonomické efektivity je třeba, aby byl největší objem produkce statků a služeb ponechán soukromé sféře. Metody řízení ze soukromé sféry pak mají být, pakliže se to bude jevit jako možné a účelné, implementovány i do sféry veřejné. Na PPP projekty pak jejich zastánci hledí jako na jeden z možných nástrojů takové implementace.

---

<sup>31</sup> Historicky prvním českým PPP projektem byla výstavba dálnice D 47. Tuto zakázku získala v roce 2002 od vlády Miloše Zemana bez výběrového řízení (v tehdejší době ještě neexistoval koncesní zákon) izraelská firma Housing & Construction Holding. Po volbách v roce 2006 ale byla pro stát viditelně nevýhodná smlouva zrušena a dálnici stavěl stát.

<sup>32</sup> Srov. HINDLS, R., HOLMAN, R., HRONOVÁ, S. a kol. *Ekonomický slovník*. 1. vydání. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 98.

„Oproti tomu je jako výlučně ekonomické riziko PPP projektů uváděna možnost vzniku koluzního kartelu nebo regionálního monopolu<sup>33</sup>, popřípadě je upozorňováno na nebezpečí, že se zadavatel (veřejný sektor) dostane vůči koncesionáři (soukromý sektor) do závislého postavení.“<sup>34</sup>

V souvislosti se vstupem soukromého partnera do vazeňství nepovažují riziko vzniku regionálního monopolu nebo koluzního kartelu za reálnou, na druhou stranu možnost vzniku závislého postavení státu na koncesionáři by se jako reálná jevit mohla, pakliže by se stát rozhodl privatizovat většinu svého vězeňského systému a pro tuto privatizaci by si zvolil pouze jeden soukromý subjekt. S takovou možností je nutno počítat a zákonnými prostředky toto riziko minimalizovat.<sup>35</sup>

Co se týče výhodnosti vstupu soukromého sektoru do sféry působení sektoru veřejného, lze konstatovat, že existují služby, jež jsou vhodné přenést pomocí PPP projektů na soukromého partnera. Na druhou stranu však existují služby, které na soukromého partnera pomocí metody PPP vhodné přenášet není. Ekonomické identifikování služeb, které jsou pro takový přenos vhodné, je předmětem zkoumání četných ekonomických teorií. K nejuznávanějším a zdaleka nejpoužívanějším metodám patří teorie transakčních nákladů.

### 2.2.1 Definice transakčních nákladů

Metoda umožňující provádění klasifikace jednotlivých služeb poskytovaných veřejným sektorem z hlediska případné vhodnosti nebo nevhodnosti vyvedení do soukromého sektoru se nazývá metoda, nebo taktéž teorie, transakčních nákladů.

---

<sup>33</sup> K pojmu „koluzní karel“ srov. např. *Transparency International - Česká republika. Veřejné zakázky v České republice : korupce nebo transparentnost? / Transparency International - Česká republika. vyd. Praha: Transparency international-Česká republika , 2005. s. 17 – 20.*

K pojmu „regionální monopol“ pak např. *HINDLS, R.; HOLMAN, R.;, HRONOVÁ, S.; a kol. Ekonomický slovník. 1. vydání. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 129*

<sup>34</sup> PAVEL, J. PPP projekty v České republice — šance nebo riziko?: Implementace PPP projektů v České republice a její rizika. vyd. Praha: Transparency International - Česká republika, 2007., s. 11.

<sup>35</sup> K tomuto v této práci srov. blíže především str. 95an., 3.1.1 Ústavněprávní otázky privatizace vazeňství.



Metoda transakčních nákladů je metodou neoinstitutcionální ekonomie, spadající pod skupinu nákladových teorií.<sup>36</sup>

Tato práce se nebude zabývat zdaleka všemi aspekty této nákladové teorie, neboť taková analýza by značně přesáhla její rámec směrem do ryze ekonomických oblastí. Koneckonců tato teorie není teorií právní ale ekonomickou, její studium tedy přísluší především ekonomickým vědám. V souvislosti s touto prací je možné zjednodušeně řečeno říct, že transakční teorie nákladů akcentuje to, že v rámci procesu rozhodování „make or buy“<sup>37</sup> je třeba brát vedle nákladů produkčních rovněž náklady transakční.<sup>38</sup>

Pod pojem transakční náklady je možno podřadit veškeré náklady, které jsou spojené s realizací určitého kontraktu, po odečtení nákladů produkčních.<sup>39</sup>

Pod pojmem produkční náklady se rozumějí „náklady příčinně spjaté s tvorbou a přidanou hodnotou konkrétního výkonu, zahrnuté do ocenění tohoto výkonu.“<sup>40</sup>

V kontextu privatizace vězeňství lze zjednodušeně říci, že pod produkčními náklady lze rozumět náklady na udržování provozu určitého vězeňského zařízení, respektive náklady služeb, jež je nutné vynaložit k udržení vězeňského zařízení v řádném provozu.

Transakční náklady jsou takové náklady, bez jejichž vynaložení by se daná transakce nikdy neuskutečnila. Všeobecně uznávaná a nikým nezpochybňovaná definice transakčních nákladů dosud neexistuje.<sup>41</sup> Při aplikaci pojmu transakčních nákladů na posuzování výhodnosti nebo nevýhodnosti PPP projektů by bylo pro zjednodušení možno konstatovat, že jsou-li produkční náklady u veřejného sektoru vyšší než u sektoru soukromého, tak je ekonomicky výhodnější výkon dané veřejné služby přenést

---

<sup>36</sup> *K nákladovým teoriím blíže Ekonomický slovník / Richard Hindls, Robert Holman, Stanislava Hronová a kolektiv, Vyd. 1., Praha : Beck, 2003, s. 256, s. 411 (teorie hodnoty)*

<sup>37</sup> *Volně přeloženo „nakup nebo udělej sám“.*

<sup>38</sup> *Srov. PAVEL, J. PPP projekty v České republice — šance nebo riziko?: Implementace PPP projektů v České republice a její rizika. vyd. Praha: Transparency International - Česká republika, 2007., s. 11.*

<sup>39</sup> *Srov. HINDLS, R.; HOLMAN, R.; HRONOVÁ, S.; a kol. Ekonomický slovník. 1. vydání. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 424.*

<sup>40</sup> *Tamtéž s. 225.*

<sup>41</sup> *Srov. PAVEL, J. PPP projekty v České republice — šance nebo riziko?: Implementace PPP projektů v České republice a její rizika. vyd. Praha: Transparency International - Česká republika, 2007., s. 11.*

na soukromý sektor a naopak, jsou-li produkční náklady veřejného subjektu nižší než u subjektu soukromého, pak je ekonomicky výhodnější aby předmětnou veřejnou službu nadále vykonával veřejný sektor.

Takto zjednodušený pohled však neodpovídá ekonomické realitě, protože při posuzování ekonomické výhodnosti nelze vycházet pouze z nákladů produkčních, ale je třeba brát v potaz i náklady transakční.

Při použití PPP projektů u některých druhů služeb je klíčovým problémem fakt, že v určitých případech mohou tyto transakční náklady výrazně převýšit úspory v nákladech produkčních. Úspory, kterých by bylo dosaženo díky kontrahování příslušné služby na soukromého partnera a díky kterým by se mohl daný PPP projekt jevit pro veřejný sektor jako velice výhodný, pak mohou být v porovnání s vynaloženými transakčními náklady nedostatečné a celý projekt se pak může naopak pro veřejný sektor stát krajně nevýhodný a značně zatěžující veřejné finance. Jednoduše řečeno může dojít k situaci, kdy v důsledku nevhodného zadání projektu, respektive nevhodnému vybrání služby, jež by měla být vyvedena do soukromého sektoru, neúměrným způsobem narostou transakční náklady a v důsledku toho tedy veřejný sektor místo dosažení úspor zaplatí nakonec podstatně více, než kdyby danou službu vykonával sám.

Teorie transakčních nákladů pracuje především s Brown-Potoskiho ekonomickým modelem. Dle tohoto modelu lze služby, které vykonává stát a které by mohly být vyvedeny do soukromého sektoru, rozdělit do čtyř skupin s označením A, B, C, D.<sup>42</sup>

Ke službám skupiny A je možno podřadit služby jako odtah vraků nebo špatně zaparkovaných aut, odvozu odpadů, úklid veřejných prostranství atd.. Tyto služby se dle Brown-Potoskiho modelu nazývají „měřitelné tržní služby“.

Ke službám skupiny B, někdy nazývané jako „měřitelné monopolní služby“, je možné přiřadit kupříkladu dodávky elektrické energie a plynu.

---

<sup>42</sup> K tomuto modelu podrobněji srov. PAVEL, J. *PPP projekty v České republice — šance nebo riziko?: Implementace PPP projektů v České republice a její rizika*. vyd. Praha: Transparency International - Česká republika, 2007., s. 51.

K službám skupiny C, označované jako „neměřitelné tržní služby“ patří například osvětové zdravotní programy a různé složky veřejného zdravotnictví jako takové.

Služby skupiny D, nazývané též jako „neměřitelné monopolní služby“, pak tvoří služby jako policie, hasiči a rovněž vězeňství.

Dle Brown-Potoskiho modelu jsou z hlediska teorie transakčních nákladů ke spolupráci se soukromým sektorem formou PPP nebo veřejných zakázek nejvhodnější služby skupiny A. U služeb spadající do skupin B a C je pak z hlediska teorie transakčních nákladů možné identifikovat podstatná rizika a bariéry při spolupráci formou PPP. Služby skupiny D se pak pro spolupráci formou PPP jeví jako zcela nevhodné, neboť tato skupina je tvořena službami s obtížně měřitelnými výstupy a vysokou specifičností investic, a proto dosahují transakční náklady u těchto služeb, v porovnání s ostatními třemi skupinami, nejvyšších hodnot. K těmto službám, jak bylo výše řečeno, patří i vězeňství.

V této souvislosti pak nelze přehlédnout paradox, kdy právě v anglosaských zemích jakožto zemích, kde se zrodil neoliberalismus a neoliberalistické ekonomické teorie, včetně teorie transakčních nákladů, dochází k velkému využití PPP projektů právě v oblasti vězeňství, ačkoliv podle původem neoliberální teorie transakčních nákladů není takováto spolupráce veřejného a soukromého sektoru v tomto hospodářském odvětví vhodná.

Ke spolupráci v oblasti vězeňství však přesto dochází<sup>43</sup> a to zdaleka ne jen v anglosaských zemích. V této souvislosti, respektive v souvislosti s možným budoucím vývojem si, je tedy nutno položit otázku, proč tomu tak je. Na tuto otázku se nabízejí dvě možné skupiny odpovědí.

První - horší, ale jak je patrné z výroků některých politiků dosti pravděpodobná skupina odpovědí, může spočívat v principiálním nepochopení základních výhod PPP projektů a jejich použití. Chápat PPP projekty jako nástroje odložené spotřeby bez uvědomění si rizika z této koncepce plynoucí, patří, dle mého názoru, k jednomu z největších rizik použití PPP projektů vůbec, protože prostřednictvím PPP projektů je sice možno „ušetřit“ jednorázové náklady, nicméně formou periodických plateb pak

---

<sup>43</sup> Srov. níže, především pak kapitola 4.

dojde k jejich rozložení do dlouhého časového období a tím se nástroj odložené spotřeby stane zároveň nástrojem skrytého zadlužování.

Druhá skupina odpovědí staví na faktu, že teorie transakčních nákladů sama o sobě v ekonomické realitě neobstojí a že případná rizika, s kterými je spolupráce se soukromým sektorem ve vězeňství spojená, nepřevažují nad výhodami, které jsou od takové spolupráce očekávány. Očekávané výhody pak podle příznivců PPP projektů patrně mohou i přesahovat samotná ekonomická rizika s PPP spoluprací v oblasti vězeňství spojená.

### **2.2.2 Aplikace PPP projektů a jejich ekonomická úskalí**

Již výše bylo naznačeno, že PPP projekty obnášejí vedle potenciálních výhod i mnoho rizik a problémů, na které by zadavatel neměl, pakliže se rozhodne daný projekt formou PPP spolupráce realizovat, zapomenout. V důsledku neřešení nebo dokonce ignorování těchto problémů by mohly nastat závažné hospodářské škody.

Jedním z těchto problémů je otázka, jakým způsobem stanovit kvalitu a kvalitativní posuzování výkonu služeb, které mají být v rámci daného projektu z veřejného subjektu na subjekt soukromý přeneseny. V této souvislosti je nezbytné, aby příslušné koncesní smlouvy obsahovaly co možná nejkonkrétnější vymezení kvality poskytovaných služeb, které má soukromý partner – koncesionář – vykonávat. Co nejpřesnější vymezení poskytovaných služeb je důležité také proto, že za situace, kdy by došlo neplnění nasmlouvaných služeb nebo k jejich plnění v kvalitě, která nebyla nasmlouvaná, budou právě tyto pasáže podkladem pro případné mimosoudní nebo soudní řešení sporů takto vzniklých. Jakékoliv zanedbání těchto pasáží potom může přinést nejen neuspokojivé plnění nasmlouvaných služeb ale i komplikace při nápravě neuspokojivého stavu. S ohledem na dlouhodobou povahu realizace PPP projektů pak může tento neuspokojivý stav trvat velice dlouho. Takovýmto situacím je třeba, zvláště v tak exponované oblasti jako je vězeňství, předcházet, protože neuspokojivé plnění služeb ve vězeňství by se v krajních případech mohlo dotýkat i práv samotných uvězněných. Tento stav by mohlo být nesnadné okamžitě řešit, což by bylo z hlediska jak národního, tak i mezinárodního práva nepřijatelné.

Dalším možným problémem, který je s aplikací PPP projektů spojen, je problém ekonomicko-politický, který spočívá v tom, že PPP projekty zavazují veřejné rozpočty k platbám v dlouhodobém časovém horizontu, který zpravidla násobně překračuje délku volebního období. V našich politických poměrech by pak, dle mého názoru, reálně hrozila situace, kdy by zadavatel během vlády jedné politické garnitury přijal rozhodnutí o realizaci určitého PPP projektu, realizoval pouze jeho počáteční fázi a za případné problémy, které by se projevíly v jiné, pozdější fázi realizace (která může nastat v jiném volebním období), by již nenesl přímou politickou odpovědnost. Rovněž politická odpovědnost lidí zodpovědných za realizaci daného PPP projektu by mohla být problematická, protože odpovědní činitelé by již mnohdy nebyli moci být patřičným způsobem za svoje případně špatné rozhodnutí sankcionováni. V úvahu by sice teoreticky mohla přicházet jejich trestněprávní odpovědnost, ale s ohledem na institut promlčení s ohledem na to, že by bylo třeba dokazovat úmysl (patrně by se jednalo o některý z trestných činů, kde by k odpovědnosti za trestný čin byl úmysl vyžadován) by i trestněprávní odpovědnost příslušných osob mohla být značně problematická.<sup>44</sup>

V souvislosti s problémem politické odpovědnosti také nelze opomenout fakt, že zatímco se jedna politická garnitura v rámci příslušného PPP projektu zaváže k určitému finančnímu plnění z veřejného rozpočtu, bude v důsledku takového rozhodnutí jiná politická garnitura vystavena většímu rozpočtovému omezení, než by si případně sama určila, protože užití PPP projektů vede zákonitě k nutnosti po určitou dobu periodicky vydávat z veřejného rozpočtu určitý, v koncesní smlouvě sjednaný objem finančních prostředků.

K dalším ekonomickým problémům, které mohou v souvislosti s realizací výkonu veřejných služeb prostřednictvím PPP spolupráce nastat, patří situace, kdy nasmlouvaná služba přestane být soukromým subjektem z nějakého důvodu úplně poskytována. V takovém případě by byl stát nucen neprodleně zareagovat, neboť nemůže dopustit výpadek veřejných služeb, zvláště pak, jednalo-li by se o výpadek

---

<sup>44</sup> *Přehled trestných činů, které by mohly být s největší pravděpodobností spáchány v souvislosti s zadáváním PPP projektů, a to ne jen v souvislosti se vstupem soukromého partnera do vězeňství, je zpracován v příloze III a) a III b). Vzhledem k tomu, že PPP projekt Rapotické věznice (viz kapitola V) byl zahájen před účinností nového trestního zákona, tak s ohledem na § 2 (N) TZ (časová působnost) jsou do tohoto přehledu zařazeny i trestné činy obsažené v starém trestním zákoně.*

nebo i jen částečné omezení služby, jako je vězeňství. Pakliže by takový výpadek nebo omezení bezprostředně hrozilo, pak by stát byl nucen na tuto situaci promptně zareagovat a vykonavatele této služby nějakým způsobem finančně podpořit nebo alespoň urychleně zajistit převod příslušných zařízení zpět pod svoji správu.

Jiným ekonomickým problémem, který by mohl být zapříčiněn nadměrným nebo nevhodným užitím PPP spolupráce, je potenciální skryté zadlužování veřejného sektoru.

Politici často prezentují hlavní výhody PPP projektů následujícím způsobem: „Vzhledem k nedostatku veřejných prostředků představují PPP projekty možnost realizace významných projektů ze soukromých zdrojů, aniž by tak došlo k přímému zvýšení veřejného zadlužení.“<sup>45</sup> Zde je ovšem třeba podotknout, že ne jen politici, ale i odborníci interpretují výhody PPP projektů chybně. Například v Studii proveditelnosti, kterou Ministerstvo spravedlnosti nechalo vypracovat v souvislosti se záměrem realizovat PPP projekt věznice v Rapoticích a které v této práci bude mnohokrát citována<sup>46</sup>, se je možné o dílčích cílech projektu dočíst i toto: „V době silného tlaku na snižování deficitu veřejných rozpočtů a omezování investičních akcí v resortu Ministerstva spravedlnosti, je velice komplikované zabezpečit z rozpočtových prostředků investice tak velkého rozsahu, jako je výstavba nové věznice. Při zapojení soukromých finančních zdrojů je však možno uvést novou věznici do provozu bez vysokých prvotních investičních výdajů. Vyhnutí se vysokým počátečním investičním výdajům a splácení až kompletní a fungující věznice: Jednotková platba za dostupnost se bude platit až po dostavbě věznice, jejím chválení a uvedení do provozu.....Kapitálové výdaje na výstavbu spolu s ostatními náklady na provoz věznice

---

<sup>45</sup> PAVEL,J. PPP projekty v České republice — šance nebo riziko?: Implementace PPP projektů v České republice a její rizika. vyd. Praha: Transparency International - Česká republika, 2007., s. 18.

<sup>46</sup> V této souvislosti bude v této práci nadále používána místo celého pojmu „Outline Business Case (Koncesní projekt),Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typu s ostrahou formou PPP v lokalitě Rapotice 16. duben 2007“ pouze pojem „Studie proveditelnosti“ nebo zkratka „OBC“ z anglického Outline Business Case

budou rozloženy na celou dobu životnosti projektu a nezatíží jednorázově napjatý rozpočet resortu.“<sup>47</sup>

Takováto interpretace PPP projektů je však zásadně chybná a svědčí o naprostém nepochopení jejich podstaty, respektive výhod, jaké by veřejnému sektoru skutečně mohly a měly přinést. Přístup, který předpokládá využití PPP projektu jako jakousi náplast na děravou státní kapsu, je principiálně nesprávný, z hlediska možného zadlužování nebezpečný<sup>48</sup> a do jisté míry i neguje jednu z hlavních výhod PPP projektů, a sice aspekt levnějšího provozu, kdy se předpokládá, že se systém řízení stává pod dohledem soukromého subjektu levnějším a celkově efektivnějším, čímž jsou šetřeny veřejné prostředky.

Snaha soukromého subjektu o rychlou návratnost vložených finančních prostředků a jejich co největší zhodnocení je logická, neboť každý podnikatelský subjekt usiluje o dosažení přiměřené úrovně finančního zisku. Snaha veřejného sektoru ušetřit co největší množství finančních prostředků a rovněž snaha politiků rozložit jednorázové mnohamiliardové výdaje do několika po sobě jdoucích období je taktéž logická a do určité míry pochopitelná. Na PPP projekty lze pohlížet i jako na formu určité půjčky, mající většinou rysy leasingu<sup>49</sup>, jež je splácena většinou formou nájemného.<sup>50</sup> Takovýto pohled je legitimní a nepřičí se filozofii PPP projektů, ovšem za předpokladu, že má zadavatel neustále na paměti, že toto „nájemné“ je nutné platit po dlouhou dobu, což v sobě nese přirozeně do budoucnosti zvýšené nároky na veřejné finance a s tím související potenciální zvyšování státního dluhu. Riziko zvyšování veřejného zadlužování je nutno akcentovat minimálně s ohledem na Maastrichtská konvergenční kritéria v souvislosti s plánovaným vstupem ČR do eurozóny a zavedením eura.

---

<sup>47</sup> Outline Business Case (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typu s ostrahou formou PPP v lokalitě Rapotice 16. duben 2007, vypracovalo konsorcium Delloite., advokátní kancelář Havel&Holásek, s. 48

<sup>48</sup> Srov. *tamtéž* s. 18.

<sup>49</sup> Leasing je „metoda financování investičního majetku používaná zjem u stroj, zařízení, dpravních prostředků a nemovitostí. Jde o typ nájmu.“ Srov. Hindls, R.; Holman, R.; Hronová, S. a kol. *Ekonomický slovník. 1.vydání, vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 120, s. 204.*

<sup>50</sup> Srov. přílohu č. I této práce, kde jsou popsány jednotlivé derivace PPP projektů.

Česká republika do budoucna se zavedením eura počítá a proto musí splnit určité závazky k dosažení a udržení těchto kritérií. Splnění tzv. Maastrichtských kritérií mimo jiné vyžaduje udržení celkového veřejného dluhu<sup>51</sup> do výše 60% HDP a ročního deficitu státního rozpočtu do výše 3% HDP.<sup>52</sup>

Právní analýza proveditelnosti PPP v České republice uvádí k této problematice následující: „Pro Českou republiku má proto zásadní význam způsob, jakým se projekt, realizovaný formou PPP, promítne do vykazované výše veřejného dluhu a deficitu. V některých případech nebudou budoucí závazky veřejného sektoru veřejný dluh zvyšovat, v jiných ano. Posouzení musí být prováděno podle metodiky vypracované evropským úřadem EUROSTAT.“<sup>53</sup> Touto metodikou je European System of Accounts 95 (ESA 95), která mimo jiné slouží k vykazování deficitu státního rozpočtu a vládního dluhu. V souvislosti s projektem Rapotické věznice autoři Studie proveditelnosti uvádějí, že při splnění určitých podmínek je možné tento projekt zachytit mimo rozvahu veřejného sektoru<sup>54</sup> a že žádné daňové ani účetní předpisy neobsahují zvláštní úpravu pro koncesní smlouvy a pro řešení PPP projektů, a tedy že pokud zákon nebo vyhláška nestanoví pro účetní zachycení PPP projektů závaznou metodu, bude se vycházet z právního stavu daného účetního případu (PPP projektu).<sup>55</sup>

Tyto úvahy pak lze jistě abstrahovat i na možná další vězeňská zařízení, která budou spravována soukromým sektorem. V praxi pak v této souvislosti budou podstatné dva faktory.

Prvním faktorem bude vlastnictví objektu věznice. Bude záležet na tom, komu bude patřit samotná stavba věznice, zdali bude po dobu správy soukromého partnera ve vlastnictví státu, nebo zda po tuto dobu bude ve vlastnictví soukromého partnera a do

---

<sup>51</sup> K pojmu „veřejný dluh“ blíže: MARKOVÁ, H.; BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo. 1. vydání.* vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 16n, 23, 25n., 95, 115, 147, 195n.

<sup>52</sup> Čl. 1 Protokolu o postupu při nadměrném schodku Maastrichtské smlouvy specifikující článek 121 Smlouvy o založení Evropského společenství

<sup>53</sup> KRAMAŘÍK, R.; a kol. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership): Právní analýza proveditelnosti v České republice.* vyd. Praha: PPP Centrum, říjen 2003., s.7  
dostupné také z <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=1164>

<sup>54</sup> Outline Business Case (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typu s ostrahou formou PPP v lokalitě Rapotice 16. duben 2007, vypracovalo konsorcium Delloite., advokátní kancelář Havel&Holásek, s. 49

<sup>55</sup> *Srov. tamtéž s. 150.*



vlastnictví státu přejde až poté, kdy tento partner přestane správu vykonávat (například proto, že mu ze strany státu nebude prodloužen kontrakt).

Z tohoto pohledu by proto k zachycení daného PPP projektu mimo účetní bilanci veřejného sektoru bylo třeba, aby příslušná infrastruktura byla po dobu kontraktu ve vlastnictví soukromého partnera a po uplynutí kontraktu byla za smluvní cenu převedena státu. Tento přístup s sebou však přináší četná rizika, především z hlediska možné insolvence soukromého partnera.<sup>56</sup>

Druhým faktorem bude přenesení určitých rizik na soukromého partnera. Podrobný rozbor této tematiky by značně přesáhl rámec této práce směrem do účetnictví<sup>57</sup>, nicméně pro zjednodušení je na tomto místě možno uvést, že „při dostatečném přenesení stavebního rizika a současně jednoho z rizik dostupnosti nebo poptávky na Soukromého partnera by měl být projekt vyčleněn z bilance veřejného sektoru v rámci vykazování dle metodiky ESA 95“.<sup>58</sup> Náklady rapotického PPP projektu, respektive náklady každého budoucího PPP projektu vězeňského zařízení realizovaného tímto způsobem, by tak, za stávající české i evropské právní úpravy, neměly být účetně zařazovány do veřejného dluhu.

### **2.2.3 PPP projekty jako možný prostředek veřejné podpory**

S ekonomickým náhledem na PPP projekty je spojena i otázka možné veřejné podpory.

Česká republika jako člen EU musí dodržovat pravidla<sup>59</sup>, která veřejnou podporu, až na jisté předem definované výjimky zakazují. Přestože zajišťování veřejných služeb a infrastruktury formou PPP není na první pohled veřejnou podporou, protože samotná veřejná podpora není jejím účelem, mohla by veřejná podpora být vedlejším důsledkem určitých postupů v PPP projektech aplikovaných. „Aby se

---

<sup>56</sup> O této problematice bude podrobně pojednávat kapitola pátá v páté části jejího druhého oddílu.

<sup>57</sup> Pro hlubší rozbor této problematiky je možno doporučit *Outline Business Case (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typu s ostrahou formou PPP v lokalitě Rapotice 16. duben 2007, vypracovalo konsorcium Delloite., advokátní kancelář Havel&Holásek, s. 161 an.*

<sup>58</sup> Tamtéž s. 161

<sup>59</sup> Čl. 64 Dohody zakládající přidružení mezi ČR a ES, ze dne 4. října 1993, Lucemburk (Evropská dohoda) a čl. 87 (ex. čl. 92) Římské smlouvy (Smlouva o založení Evropského společenství)

zabránilo negativním důsledkům pro PPP projekt i pro stát, v souvislosti s případnou budoucí kvalifikací projektu jako nezákonné veřejné podpory, bude u každého projektu nutné posoudit do jaké míry hrozí, že by mohl být kvalifikován jako poskytování nezákonné veřejné podpory.<sup>60 61</sup>

### 2.3. Organizační podpora PPP projektů v ČR a v zahraničí

K zajištění partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem ve smyslu rovnocenné spolupráce je nutné, aby veřejný sektor disponoval při jednáních se soukromým sektorem stran dokumentace a následné realizace příslušného projektu srovnatelnými znalostmi a zkušenostmi, kterými disponuje sektor soukromý.

V ČR, tak jako i v jiných zemích majících s PPP projekty již bohaté zkušenosti<sup>62</sup>, bylo rozhodnuto dát veřejnému sektoru k dispozici specializovaný tým odborníků zabývajících se vyjednáváním, analýzami a uskutečňováním PPP projektů. K tomuto účelu bylo založeno PPP Centrum, a.s.

PPP Centrum v ČR bylo založeno 1. července 2004 na základě usnesení vlády č. 7 ze 7. 1. 2004. Má formu akciové společnosti, jejímž jediným akcionářem je Ministerstvo financí.

Hlavními cíli PPP centra v ČR jsou:<sup>63</sup>

- úspěšně implementovat PPP projekty v ČR
- zajistit výměnu informací a zkušeností získaných při realizaci jednotlivých PPP projektů
- rozvíjet svou profesní kapacitu a dlouhodobě sloužit jako centrum odborných znalostí pro oblast PPP v ČR

---

<sup>60</sup> KRAMAŘÍK, R.; a kol. Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership): Právní analýza proveditelnosti v České republice. vyd. Praha: PPP Centrum, říjen 2003., s. 20  
dostupné také z <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=1164>

<sup>61</sup> *K právní problematice privatizace veřejného sektoru v souvislosti s členstvím ČR v EU podrobněji str. 93 této práce*

<sup>62</sup> Např. Nizozemí nebo Velká Británie

<sup>63</sup> Zdroj: [www.pppcentrum.cz](http://www.pppcentrum.cz)

- zajistit transparentnost a zavedení etických standardů do realizace PPP projektů
- odborně asistovat všem složkám veřejného sektoru v celém procesu přípravy PPP projektů
- spolupracovat s oddělením metodiky a regulace PPP na Ministerstvu financí ČR, které je zodpovědné za monitorování a regulaci vzniku dlouhodobých budoucích závazků veřejných rozpočtů z titulu PPP projektů
- zavést a zajistit aplikaci nejlepší praxe při řízení a hodnocení PPP projektů
- minimalizovat rizika plynoucí z realizace projektů pro veřejný sektor
- jednat čestně, nestranně a transparentně

PPP Centrum poskytuje součinnost pouze subjektům ze strany veřejného sektoru, tj. (v souladu s definicí veřejného zadavatele<sup>64</sup>) jak centrálním úřadům, tak místním samosprávám.

PPP Centrum při své činnosti poskytuje jak metodikou, tak odbornou podporou PPP projektů.

V oblasti metodické podpory je hlavním úkolem PPP Centra připravit vhodné prostředí pro úspěšnou realizaci PPP projektů, a to včetně pomoci při přípravě případných legislativních změn<sup>65</sup> v těch právních oblastech, které s realizací PPP projektů souvisí. PPP Centrum rovněž připravuje metodické materiály jako vzory koncesních smluv, finanční analýzy a investiční plány.<sup>66</sup>

V oblasti podpory PPP projektů má PPP Centrum za úkol podporovat veřejný sektor ve všech činnostech, při kterých je třeba zabezpečit, aby byl PPP proces od identifikace projektu až po jeho realizaci ze strany veřejného sektoru maximálně rychlý,

<sup>64</sup> Veřejného zadavatele definuje § 2 KZ takto: „Veřejným zadavatelem se pro účely tohoto zákona rozumí a) Česká republika, b) státní příspěvková organizace, c) územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek d) jiná právnická osoba, pokud: 1. byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a 2. je financována převážně státem nebo jiným zadavatelem nebo je státem nebo jiným zadavatelem ovládána nebo stát nebo jiný zadavatel jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím nebo kontrolním orgánu.“

<sup>65</sup> *PPP centrum je jedním z připomínkových míst v legislativním procesu.*

<sup>66</sup> *Například Vzorová koncesní smlouva verze 1.1. duben 2006, dostupná z <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=1216>*

efektivní a s minimálním množstvím rizik, které by pro veřejný sektor z daného projektu mohly plynout.

PPP Centrum nemá za cíl konkurovat soukromým poradcům, resp. soukromým poradenským firmám. Úkolem PPP Centra je naopak poskytovat odbornou asistenci zadavatelům PPP projektů v těch činnostech, kde činnost soukromých poradců není efektivní, popřípadě není nežádoucí.<sup>67</sup>

Implementace PPP projektů je v rámci českého veřejného sektoru kromě PPP Centra podporována i Oddělením regulace a metodiky PPP zřízeného v rámci Ministerstva financí. Podobně jako v případě PPP Centra je úkolem tohoto Oddělení pomoc při tvorbě vhodného prostředí pro aplikaci dlouhodobých smluv mezi soukromým sektorem jakožto dodavatelem veřejných služeb a veřejným sektorem jakožto jejich objednatelem. Cílem Oddělení je to, aby takové smlouvy byly uzavírány takovým způsobem, aby byly z pohledu veřejného sektoru výhodné a fiskálně bezpečné.<sup>68</sup>

Oddělení regulace a metodiky PPP a PPP Centrum a poskytují svoji podporu výlučně veřejnému sektoru. Tyto instituce vyvíjejí činnost směřující k tomu, aby stát, resp. veřejný zadavatel ze střetu se soukromým partnerem vyšel co nejlépe.

Nicméně ani soukromý sektor ve svých aktivitách týkajících se PPP projektů za veřejným sektorem nezaostává. Jako určitý symbolický protipól PPP Centra bylo v roce 2004 v souladu se zákonem č. 83/1990, Sb., o sdružování občanů, založena Asociace pro podporu projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice (zkráceně Asociace PPP), a to jako sdružení fyzických a právnických osob působících v oblasti investic a služeb poskytovaných veřejnému sektoru.

Ve svém prohlášení Asociace PPP uvádí, že: „Organizace si jako svůj cíl vytkla aktivně se podílet na tvorbě podmínek a pravidel napomáhajících dosažení transparentních principů této formy investic a služeb, prosazování ochrany dobrých mravů a posílení obecné důvěry v efektivní formy spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Za tímto účelem a v souladu s obecně závaznými právními předpisy, stanovami Asociace PPP a metodickými postupy EU bude Asociace PPP napomáhat svým členům

---

<sup>67</sup> Zdroj: [www.pppcentrum.cz](http://www.pppcentrum.cz)

<sup>68</sup> Srov. DRAPÁK, F., *PPP v oblasti vězeňství. PPP bulletin Asociace pro podporu projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru*, 2005, ročník 1, č. 2., s. 6.

a veřejnému sektoru při vytváření souborů pravidel, zásad a postupů směřujících k úspěšné realizaci PPP projektů.“ Dále pak ve svém prohlášení uvádí, že: „Základním záměrem Asociace PPP je - formou vzájemné spolupráce všech členů, v souladu s cíli uvedenými v jejích stanovách - zajišťování zejména následující činnosti:

- Metodická a koordinační pomoc při přípravě regionálních a municipálních strategií v oblasti PPP.
- Poskytování aktuálních informací z oblasti legislativy a metodiky PPP
- Aktivní účast při přípravě, rozpracování a vyhodnocení návrhů pilotních PPP projektů.
- Podpora společných zájmů členů Asociace PPP ve vztahu k národním, zahraničním a mezinárodním orgánům, institucím a asociacím.
- Součinnost s ústředními orgány státní správy a s Parlamentem ČR v oblasti PPP.
- Inicie legislativních a organizačních předpokladů pro oblast PPP v ČR, propagace této formy ve sdělovacích prostředcích a jejich prezentace na webových stránkách Asociace PPP.
- Vytváření předpokladů pro vzdělávací, poradenské a ediční činnosti členů v oblasti PPP.
- Soustředování informačních, studijních a statistických podkladů z oblasti PPP včetně případových studií a vzorových smluv.
- Výměna teoretických poznatků a praktických zkušeností s veřejným sektorem směřujících k rozvoji PPP.
- Organizace a koordinace účastí členů na konferencích a seminářích k PPP a soustředování materiálů z těchto jednání v knihovně Asociace PPP.
- Navazování kontaktů a výměna zkušeností se zahraničními institucemi a organizacemi zabývajícími se problematikou PPP.<sup>69</sup>“

Jak již bylo na začátku tohoto oddílu naznačeno, ČR se zřízením PPP centra nechala inspirovat v zahraničí, kde podobné instituce již delší dobu působí. Tyto instituce mají největší tradici v anglosaských zemích, což je vzhledem k původu ideje

---

<sup>69</sup> Zdroj: Asociace pro podporu projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice dostupné z: [www.asociaceppp.cz](http://www.asociaceppp.cz), prohlášení pak dostupné z: [http://www.asociaceppp.cz/cnt/o\\_asociaci\\_ppp/](http://www.asociaceppp.cz/cnt/o_asociaci_ppp/)

PPP projektů logické,<sup>70</sup> ovšem jak je patrné z poznámky pod čarou, zdaleka není pravidlem, že by byly zřizovány pouze v těchto zemích. Naopak, čím více se PPP projekty v celosvětovém měřítku rozšiřují, tím více se jim dostává institucionální podpory stran státu, a to nejen v zemích, kde jejich idea vznikla a kde se začaly poprvé v praxi aplikovat.

## 2.4 Shrnutí

Druhou kapitolu této práce, zabývající se ekonomicko organizační problematikou privatizace vězeňství, respektive i PPP projektů jako takových, lze uzavřít následujícími konstatováními:

Idea PPP projektů vznikla v druhé polovině 70 let 20. století ve Velké Británii v souvislosti s ekonomickými koncepcemi, které prosazovala premiérka Margaret Thatcherová. I v současnosti se PPP projekty nejvíce vyskytují v anglosaských zemích, nicméně s postupem času jsou stále častěji aplikovány i v jiných vyspělých zemích jak na evropském kontinentu, tak mimo něj. Česká republika prozatím s PPP projekty příliš velké zkušenosti nemá, nicméně i zde se jejich myšlenka začíná pomalu prosazovat, zejména pak v souvislosti s budováním dopravní infrastruktury a staveb sloužících

---

<sup>70</sup> Vzhledem k plánovanému rozsahu této práce a jejímu právnímu zaměření by bylo nadbytečné se tímto tématem šířeji zabývat, nicméně zájemce o hlubší studium problematiky zahraniční organizace PPP projektů může při svém studiu využít následující odkazy, vedoucí na oficiální webové stránky příslušných institutů v konkrétních zemích:

**Velká Británie:** <http://www.partnershipsuk.org.uk/>, <http://www.localpartnerships.org.uk/4ps>

**Austrálie:** <http://www.partnerships.vic.gov.au/>

**Irsko:** <http://www.ppp.gov.ie>

**Jihoafrická republika:** <http://www.ppp.gov.za>

**Kanada:** <http://strategis.ic.gc.ca/engdoc/main.html>

**Nizozemí:** [http://www.vegvesen.no/servlet/Satellite?cid=1042188916512&pagename=vegvesen/Page/SV](http://www.vegvesen.no/servlet/Satellite?cid=1042188916512&pagename=vegvesen/Page/SV%20HovedSideMal&c=Page)

**Norsko:**

[http://www.vegvesen.no/servlet/Satellite?cid=1042188916512&pagename=vegvesen/Page/SV](http://www.vegvesen.no/servlet/Satellite?cid=1042188916512&pagename=vegvesen/Page/SV%20HovedSideMal&c=Page)

k veřejnému účelu. Mezi stavby dopravní infrastruktury patří např. dálnice<sup>71</sup>, mezi stavby sloužícímu veřejnému účelu patří například, nemocniční zařízení<sup>72</sup>, justiční paláce<sup>73</sup> nebo právě vězeňská zařízení.

Aby partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem při realizaci PPP projektů bylo partnerstvím v pravém slova smyslu, je třeba po organizační stránce zajistit, aby veřejný partner disponoval v dané problematice srovnatelnými znalostmi a zkušenostmi jako partner soukromý, neboť oba partneři chtějí na daném projektu profitovat. Snahou soukromého sektoru je dosáhnout co největšího zisku, veřejný sektor se prostřednictvím PPP spolupráce snaží o co nejefektivnější vynaložení finančních prostředků a co největší úsporu veřejných prostředků).

Co se týče organizační stránky PPP projektů, bylo v České republice jednak formou akciové společnosti, jejímž jediným akcionářem je Ministerstvo financí, založeno PPP Centrum, jednak na Ministerstvu financí samotném zřízeno Oddělením regulace a metodiky PPP. Jak PPP Centrum, tak Oddělení regulace a metodiky PPP poskytují metodickou podporu subjektům ze strany veřejnému sektoru a to jak centrálním úřadům, tak místním samosprávám. Určitým protipólem těchto institucí je na straně soukromého sektoru Asociace pro podporu projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice (Asociace PPP), jejímž úkolem je podporovat svoje členy při vytváření souborů pravidel, zásad a postupů směřujících k úspěšné realizaci PPP projektů.

PPP projekty mají mezi ekonomickými odborníky, ostatně stejně jako mezi odborníky v jiných oblastech, řadu příznivců i odpůrců.

Stoupenci PPP projektů v souvislosti s jejich ekonomickými výhodami dovozují, že pro zajištění maximální ekonomické efektivity je třeba co největší množství statků a služeb vyvést do soukromého sektoru. Dle příznivců PPP projektů soukromý sektor, motivován finančním ziskem, zajistí prostřednictvím nových metod

---

<sup>71</sup> Zde může sloužit jako příklad naprosto nevydařeného PPP projektu vůbec první PPP projekt v ČR, dálnice D 47. Nicméně i přes tento neúspěch se s využitím PPP projektu v dopravě nadále počítá, o čemž svědčí i projekt dálnice D 3, která má spojit Prahu s Českými Budějovicemi a dále s Rakouskem a kde by formou PPP měl být postaven úsek o délce 71,5 km vedoucí od Veselí nad Lužnicí až po hranici s Rakouskem.

<sup>72</sup> Např. PPP projekt „Komplexní modernizace Krajské nemocnice Pardubice“

<sup>73</sup> Např. projekt justičního paláce v Ústí nad Labem

řízení a inovativních postupů maximální možnou ekonomickou efektivitu, což bude v konečném důsledku znamenat úsporu peněz jdoucích z veřejných rozpočtů.

Odpůrci PPP projektů poukazují na ekonomická rizika spojená s možností vzniku závislého postavení státu na soukromém sektoru (provozovateli daných zařízení nebo služeb) a na riziko skrytého zadlužování veřejných rozpočtů souvisejícím s dlouhodobostí většiny PPP projektů. Omezení růstu veřejného dluhu, respektive jeho stlačení pod 3 % HDP je důležité s ohledem na Maastrichtská konvergenční kritéria, respektive s ohledem na plánovaný vstup ČR do eurozóny a zavedením eura.<sup>74</sup>

Ekonomicko-politická problematika, spočívající v dlouhodobosti PPP projektů a s tím spojených závazků dlouhodobých plateb z veřejných rozpočtů, které zpravidla mnohonásobně přesahují dobu funkčního období politické reprezentace, jež tyto závazky učinila, je představuje další úskalí užití PPP projektů, nejen v oblasti vězeňství. Nejproblematictějším aspektem této problematiky je to, že pakliže se jedna politická reprezentace (vládní koalice, mocenské uskupení.....) rozhodne realizovat určitý PPP projekt, vystaví následnou politickou reprezentaci určitému nutnému rozpočtovému omezení, které může být podstatně větší, než pro které by se ona politická reprezentace rozhodla, kdyby měla možnost volby.

Rovněž riziko vzniku situace, kdy by privatizovaná služba přestala být soukromým partnerem z nějakého důvodu poskytována nelze z ekonomického hlediska ignorovat. V případě byť jen částečného výpadku veřejné služby jako je vězeňství by byl stát nucen neprodleně reagovat, což by se patrně neobešlo bez značných finančních nákladů.

Přesné stanovení kvality a kvalitativního posuzování výkonu dané veřejné služby soukromým partnerem s sebou rovněž může přinést značná ekonomická rizika. Nutno ovšem podotknout, že pakliže bude této otázce věnována dostatečná odborná pozornost, mohou při precizním stanovení vstupních a kontrolních parametrů státu plynout příznivci tolik očekávané ekonomické výhody.

Odpůrci PPP projektů, respektive privatizace vězeňství, dále v souvislosti s ekonomickou problematikou upozorňují na riziko neúměrného prodražení dané služby, ke kterému by došlo v případě její chybné identifikace jako služby, která by měla být z veřejného sektoru vyvedena. V této souvislosti poukazují odpůrci PPP

---

<sup>74</sup> I když současná krize veřejných financí v Řecku patrně vstup ČR do eurozóny posune za rok 2015.



projektů, respektive odpůrci privatizace vězeňství, na teorii transakčních nákladů – metodu která porovnává jednotlivé služby veřejného sektoru z hlediska jejich vhodnosti nebo nevhodnosti pro vyvedení do soukromého sektoru – konkrétně na Brown-Potoskiho ekonomický model, který vězeňství identifikuje jako službu pro vyvedení do soukromého sektoru vyloženě nevhodnou.

Odhlédneme-li od hlasů krajních zastánců, nebo radikálních odpůrců PPP projektů, konkrétně privatizace vězeňství, pak v obecné rovině platí, že mezi nejdůležitější podmínky ekonomicky efektivního využití PPP projektu patří schopnost jednoznačně definovat výstupy, vysoká vynutitelnost práva, transparentní, zodpovědné politické rozhodování a nakonec i zajištění správného rozdělení rizik mezi soukromý a veřejný sektor<sup>75</sup>. V oblasti vězeňství pak tyto předpoklady platí dvojnásob. Obecné úvahy o tom, zdali je vyvedení dané služby do soukromého sektoru výhodné pro stát výhodné, by pak měly vycházet především z poznatků teorie transakčních nákladů.<sup>76</sup> Ekonomické hledisko však není jediným faktorem, který je rozhodující pro to, zda realizaci PPP projektů v oblasti vězeňství uskutečnit či nikoliv. Tomu nasvědčuje i to, že to, že ve světě je v oblasti vězeňství uskutečňována spolupráce se soukromým sektorem i přesto, že dle nejpoužívanějšího modelu analýzy ekonomické výhodnosti z hlediska transakčních nákladů – Brown- Potoskiho modelu – je vyvedení vězeňství do soukromého sektoru nevhodné. I přes tuto nevhodnost však k privatizaci vězeňských zařízení dochází. Z toho je tedy zřejmé, že teorie transakčních nákladů sama v kontextu privatizace věznic neobstojí a že výhody, které veřejný sektor od privatizace vězeňství očekává, převažují nad eventuálními riziky, s kterými je privatizace vězeňství spojena.

Problematiku privatizace vězeňství ovšem nelze redukovat toliko na aspekty ekonomické výhodnosti nebo nevýhodnosti. Je důležité na ni nahlížet i z jiných úhlů pohledu především z pohledu práva, ale i etiky a morálky. Etickým, morálním a právním otázkám budou věnovány následující kapitoly této práce.

---

<sup>75</sup> Srov. PAVEL, J. *PPP projekty v České republice — šance nebo riziko?: Implementace PPP projektů v České republice a její rizika*. vyd. Praha: Transparency International - Česká republika, 2007., s. 34.

<sup>76</sup> Viz k tomu například: O'LOONEJ, J. *Outsourcing state and local government services : decision-making strategies and management methods*. vyd. Westport : Quorum Books , 1998, s. 122 an.

### **3. KAPITOLA 3. Privatizace vězeňství ve světle problémů etických a problémů účelu a smyslu trestání**

*Následující kapitola seznámí čtenáře s možnými eticko penologickými otázkami, které mohou v souvislosti s privatizací vězeňství vyvstat, respektive s privatizací vězeňství ve světle účelu trestání a trestu odnětí svobody jako takového.*

*První díl této kapitoly představuje obecný úvod do této problematiky se zaměřením na historické aspekty této problematiky.*

*Druhý díl se zabývá privatizací věznic v souvislosti se základními teoriemi účelu trestu. V tomto díle se čtenář seznámí s jednotlivými aspekty těchto teorií a jejich možným vlivem na privatizaci vězeňství. Čtenář se rovněž seznámí s nejrozšířenějšími postoji odborné i laické veřejnosti k jednotlivým koncepcím trestání a jaké tyto postoje mohou mít vliv na vstup soukromého partnera do vězeňství.*

*Třetí díl pak opět shrnuje fakta, myšlenky a teze vyslovené v předchozích dvou dílech.*

#### **3.1 Obecná problematika účelu výkonu trestu**

Na výkon trestu odnětí svobody a jeho případnou privatizaci není možné hledět pouze z hlediska právního, čili z hlediska právnosti a protiprávnosti<sup>77</sup>, nebo z hlediska ekonomického, čili z hlediska efektivity a úspornosti.<sup>78</sup> „Účelem trestního práva v nejobecnější rovině je ochrana společnosti, společenského řádu a udržení společensky nežádoucího chování na minimální úrovni.“<sup>79</sup> Tato ochrana může mít celou řadu podob a ochrana prostřednictvím trestu odnětí svobody by měla být až tím posledním z široké škály prostředků, které má trestní právo k dispozici. Bohužel ne vždy jsou s ohledem na osobu pachatele nebo na závažnost jím spáchaného činu tyto prostředky dostatečně účinné a k trestu odnětí svobody se je třeba uchýlit.

---

<sup>77</sup> K tomu blíže kapitola pátá.

<sup>78</sup> K tomu podrobně kapitola předchozí kapitola, kapitola druhá.

<sup>79</sup> Lata, J. Účel a smysl trestu, 1. vydání, vyd. Praha: LexisNexis CZ, 2007, s. 6

Při úvahách o tom, jaký je nejefektivnější systém výkonu trestu, je nutno brát v potaz i požadavek etiky a v neposlední řadě i hledisko účelu trestu a nepodmíněného trestání obecně.

Přijde-li řeč na etiku vězeňského systému, je třeba trvat na tom, aby se výkon trestu odnětí svobody nestal jen jakýmsi odlidštěným procesem. Etické požadavky jdou ruku v ruce s požadavky na dodržování hodnot jako je respekt, důvěra, férové jednání a dobré zacházení s uvězněnými.

Takovéto pojetí vězeňství však nebylo zdaleka vždy ve vyspělých západních zemích samozřejmostí. Zásada humanity jakož i přesvědčení, že i trest má kromě likvidace pachatele také nějaký jiný účel, došla k dnešnímu stavu pozvolným vývojem.

Ve středověké Evropě nebylo vězeňství příliš využíváno a pakliže k jeho využití přeci jen došlo, jednalo se vesměs o zabezpečovací prostředek určený pro vazbu osob očekávajících rozhodnutí soudu o trestu, popřípadě jako prostředek nátlaku na dlužníky, aby splnili své závazky nebo aby byli stále k dispozici svým věřitelům.<sup>80</sup> Je nutné si totiž uvědomit, že trest ve středověké Evropě plnil především odstrašující úlohu. Účinnost trestu totiž nebyla spatřována ani tak v jeho nevyhnutelnosti, jako spíše v jeho intenzitě. Například Tomáš Akvinský spatřuje v trestu dva hlavní účely a to účel odplatný a účel nápravy. Trest ovšem nemusel napravovat pachatele (ten byl velmi často popraven), měl spočívat především v nápravě společnosti.<sup>81</sup>

Širší uplatnění uvěznění jako druhu trestu se objevuje až v pozdním středověku v souvislosti se sílícím vlivem a postavení církví v tehdejších feudálních státních útvarech. „Církev v té době začala používat dočasné umístění ve strohých podmínkách klášterů jako určitý trest pro privilegované společenské vrstvy.“<sup>82</sup>

Uvěznění jako druh trestu se postupně rozšířilo z církevních kruhů i do kruhů světských, ve kterých však dlouho převažovalo pouze jako jakýsi administrativní či zabezpečovací institut. Užívalo-li se však vězeňství jako prostředek výkonu trestu, pak bylo většinou chápáno jako alternativa k trestům tradičním, ke kterým v tehdejší době

---

<sup>80</sup> Srov. KARABEC. Z. *Krátkodobé tresty - jeden z problémů českého vězeňství.. Trestní právo. rok 2000. č.4.*

<sup>81</sup> Blíže k tomuto srov. Lata, J. *Účel a smysl trestu, 1. vydání, vyd. Praha: LexisNexis CZ, 2007, s. 13 an.*

<sup>82</sup> Srov. Karabec Z. *Krátkodobé tresty - jeden z problémů českého vězeňství.. Trestní právo. rok 2000. č.4, s. 8.*

patřily v lehčích případech dehonestující tresty, v těžších případech pak fyzické tresty (často mrzačící) a poprava. Pakliže už došlo k uvěznění ať už domnělého či skutečného pachatele, bylo toto uvěznění realizováno za velmi krutých podmínek.

Přibližně od 17. století se již lze setkat s diferencovaným výkonem trestu odnětí svobody z hlediska jeho délky i podmínek, za kterých byl vykonáván. V 18. století byl pak trest odnětí svobody již soudy běžně ukládán jako sankce za trestné činy, u kterých podle soudobých zákonů tvrdší trest (zpravidla stále trest smrti) nebyl třeba.

Významným zlomem v oblasti odborných náhledů na výkon trestu odnětí svobody, se však stala až práce C. Beccarii O zločinech a trestech (*Dei delitti e delle pene*).

Beccaria stál u zrodu moderního pojetí trestního práva (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*). Kriminálně politická práce O zločinech a trestech, jež se stala i jedním ze základních kamenů tehdy ještě neexistující vědy – kriminologie – přinesla v chápání výkonu trestů výrazný pokrok především prostřednictvím následujících postulátů:<sup>83</sup>

- lidská společnost se zakládá na společenské smlouvě, aby unikla válce a chaosu
- trestat je právem pouze státu (panovníka)
- pramenem práva je pouze zákon a nikoli soudci
- myšlenka priority prevence
- je nutno vytvořit zákonnou stupnici zločinů a trestů, přičemž žádnou činnost, která nebyla do této stupnice zařazena, nelze považovat za zločin
- příčiny kriminality jsou spatřovány v nerozumných zákonech, ale i v nouzi, útisku
- odstranění barbarských a krutých trestů, rychlost potrestání, veřejnost soudního jednání, presumpce neviny

„Beccaria velmi rezolutně vystoupil proti trestu smrti. Beccaria považoval trest smrti za příklad krutosti, který vede k novým trestným činům a zpochybnil i odstrašující účinek tohoto trestu, který naopak přiznává doživotnímu odnětí svobody. Generálně

---

<sup>83</sup> Zdroj: NOVOTNÝ, O.; ZAPLETAL, J.; a kol. Kriminologie. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 78

preventivní odstrašující působení doživotního odnětí svobody vůči potencionálnímu pachateli považuje za výraznější ve srovnání s trestem smrti.<sup>84</sup>

Kromě C. Beccarii ovlivnily vývoj trestního práva, chápání trestů odnětí svobody i budoucí kriminologické vědy i jiné osobnosti jako například Goddard, Kretschmer, Lombroso, Bentham, a celá řada dalších myslitelů, z nichž mnozí z nich stáli u základů kriminologických teorií, které se zabývají pachateli trestných činů a tresty, které by ho měli postihnout.<sup>85</sup> Zabývat se do detailu těmito autory a jejich myšlenkami by však přesáhlo rámec této práce.

Od časů C. Beccarii již uplynula dosti dlouhá doba, ovšem je možné konstatovat, že většina jeho postulátů v oblasti trestního práva a vězeňství stále, byť v modifikované podobě, platí.

K historickému vývoji však nedošlo jen v oblasti výkonu trestu odnětí svobody respektive podmínek jeho výkonu, ale i ve způsobu jakým je na tyto je na tresty nazíráno.

### **3.2 Privatizace vězeňství ve světle hlavních koncepcí pojetí trestu a trestání**

V současné době existuje pět základních teorií chápání trestů, jež se však ve své čisté podobě v žádném státě nevyskytují. V žádném vyspělém vězeňském systému není aplikována výlučně jediná z oněch základních teorií, je ovšem možné poměrně přesně stanovit, aplikace které teorie v něm převažuje a které její prvky jsou v něm preferovány. K zmíněným pěti základním koncepcím pojetí trestu a trestání patří<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> KALVODOVÁ, V. Trest odnětí svobody na doživotí. vyd. Brno. Masarykova univerzita v Brně – Právnická fakulta., Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity – Brno.č 161, vydání první, 1995, s. 9.

<sup>85</sup> Např. právě Bentham je v užším slova smyslu tvůrcem filozofie utilitarismu, když tvrdil, že trest je ospravedlněn pouze tehdy, sleduje-li zamezení budoucích zločinů. Batham podobně jako Beccaria kladl důraz na větší diferenciaci sankcí a jejich proporcionalitu.

<sup>86</sup> K níže uvedeným teoriím srovnej též: NOVOTNÝ, O.; ZAPLETAL, J.; a kol. Kriminologie. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 214 an., nebo též: KARABEC, Z. - Krátkodobé tresty - jeden z problémů českého vězeňství. Trestní právo č.4/2000, s. 8 - 15

teorie retributivní (odplatná), teorie odstrašení, teorie eliminační (vylučovací), teorie rehabilitační (nápravná) a teorie restituční neboli kompenzační.<sup>87</sup>

„Problematika účelu trestu je do značné míry totožná s problematikou účelu trestního práva a s otázkami smyslu a funkce trestní represe.“<sup>88</sup>

V českém právním řádu bylo pojetí výkonu trestu (nejen trestu odnětí svobody) vyjádřeno v § 23 odst. 1 (S)TZ, jež stanovil, že „účelem trestu je chránit společnost před pachateli trestných činů, zabránit odsouzenému v dalším páčání trestné činnosti a vychovat je k tomu, aby vedl řádný život, a tím působit výchovně i na ostatní členy společnosti.“ V novém trestním zákoníku účel trestu definován není. Co se týče trestních sankcí, nový trestní zákoník správně, v souladu s moderními penologickými poznatky, ve svém § 38 uvádí, že: „Trestní sankce je nutno ukládat s přihlédnutím k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu a poměrům pachatele“, že „tam, kde postačí uložení trestní sankce pachatele méně postihující, nesmí být uložena trestní sankce pro pachatele citelnější.“ a že „při ukládání trestních sankcí se přihlédne i k právem chráněným zájmům osob poškozených trestným činem.“ Ať už to byl záměr zákonodárce či nikoliv, definice účelu trestu v novém trestním zákoníku chybí. Domnívám se však, že i přes absenci definice účelu trestání v novém trestním zákoníku doktrinální požadavek vyjádřený v § 23 odst. 1 (S)TZ stále trvá.

V definici § 23 odst. 1 (S)TZ bylo možné nalézt jak prvky teorie rehabilitační, tak i teorie odstrašení a teorie eliminační. Později byly do našeho právního řádu implementovány i prvky teorie kompenzační, prvky tzv. restorativní justice. K nejvýznamnějším z těchto prvků patří instituty podmíněného zastavení trestního stíhání a narovnání tak, jak je upravuje § 307 – 314 TŘ. Tyto instituty jsou s vězeňstvím spojeny v negativním slova smyslu, neboť právě jejich aplikací dochází k situaci, kdy je obviněnému namísto toho, aby byl odsouzen k trestu odnětí svobody, dána šance, aby nahradil škodu, respektive kompenzoval škodlivý následek, kterým svým činem způsobil.

---

<sup>87</sup> Jiní autoři rozděľují teorie trestání na teorie retribuční, kdy je trest ospravedlněn samotným spáchaním zločinu a teorie utilitární, které studují uložení trestu především z hlediska jeho následků pro pachatele, ale i pro samotnou společnost. K tomuto dělení . např. Lata, J. Účel a smysl trestu, 1. vydání, vyd. Praha: LexisNexis CZ, 2007, s. 7

<sup>88</sup> NOVOTNÝ, O. O trestu a vězeňství, vyd. Praha. Academia Praha, 1969, s. 7

Prvky výše zmíněných teorií jsou v našem vězeňství aplikovány i po skončení účinnosti starého trestního zákona. Tyto teorie v něj nejsou v českém vězeňství samozřejmě aplikovány ve stejné míře<sup>89</sup>, ovšem je fakt, že naše trestní právo sleduje více cílů. Nicméně navzdory tomu lze konstatovat, že „základní funkcí trestu, konečným cílem a smyslem každého trestání je ochrana společnosti proti porušování podmínek její existence. Po spáchání každého trestného činu následuje či má následovat trest jako obranná reakce společnosti.“<sup>90</sup>

### 3.2.1 Privatizace vězeňství ve světle teorií odplatných

Odplatné, nebo jinak řečeno retribuční teorie trestu považují trest za přirozený důsledek kriminálního jednání pachatele. Uložení trestu chápou jako logický důsledek, jako jakýsi zrcadlový odraz spáchaného trestného činu. Uložený trest musí být zasloužený, musí pro pachatele znamenat takovou újmu, jejíž citelnost je úměrná druhu a výši trestu a přímo odpovídá závažnosti spáchaného trestného činu. „Tím ovšem není řečeno, že újma způsobená trestem se musí rovnat újmě způsobené trestem, tedy že se musí uplatnit tzv. lex talionis (oko za oko, zub za zub, smrt za smrt). Uložený trest může způsobit méně utrpení, než způsobil spáchaný trestný čin, ale jeho výše musí být u podobně závažných trestných činů stejná.“<sup>91</sup>

Chápání trestu jako odplaty pachateli trestného činu se odráží už v názorech filozofů Kanta a Hegela. Odplatné pojetí trestu je obsaženo i v klasické škole trestního práva, která vycházela z filozofie indeterminismu, tedy v tom, že „pachatel absolutně rozhoduje o tom, zda spáchat trestný čin. Činí tak ze svobodné vůle a je si i vědom možnosti potrestání za spáchaný trestný čin“.<sup>92</sup>

Ač by se mohlo zdát, že odplatné teorie trestu jsou již v dnešní době do značné míry překonané, nejsou ani zdaleka na ústupu a mezi laickou veřejností se zpravidla těší

---

<sup>89</sup> Tak tomu ovšem bylo i před účinností nového trestního zákona. Ačkoliv nový trestní zákon výrazným způsobem upravil trestní sazby u jednotlivých trestných činů, zavedl novou systematiku (členění hlav ve zvláštní části) a bipartici trestných činů (dělení na zločiny a přečiny), jeho účinností náhled na účel trestu a metodiku trestání nijak nezměnil.

<sup>90</sup> NOVOTNÝ, O. O trestu a vězeňství, vyd. Praha.Academia Praha, 1969, s. 11

<sup>91</sup> LATA, J. Účel a smysl trestu, 1. vydání, vyd. Praha: LexisNexis CZ, 2007, s. 34

<sup>92</sup> KARABEC, Z. Účel trestání. Kriminalistika, 2000, r. 2, s. 100-117.

značné popularitě a lze říci, že i v odborných kruzích zažívají v posledních desetiletích určitou renesanci, kterou vyvolaly rozpačité výsledky různých resocializačních a rehabilitačních metod zacházení s pachateli.

Důkazem oblíbenosti odplatných koncepcí trestu i mezi odbornou veřejností jsou vzrůstající počty odsouzených, vyjádřené růstem indexů uvězněných osob, jejichž strmý růst za posledních třicet let je nejvíce patrný v USA. Role soukromých subjektů ve vězeňství USA v souvislosti se vzrůstajícími potřebami budovat nová vězeňská zařízení bude vyličená níže.

Retributivní pojetí trestu ovšem nedává zákonodárci volnou ruku při stanovení druhu a výše trestů za jednotlivé trestné činy. I v případě, že se zákonodárce při trestání přikloní k teorii odplaty, je vázán Beccariovým postulátem *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*.

V českém trestním zákoně je, odplatná teorie explicitně vyjádřena v § 38, podle něž má uložený trest odpovídat povaze a závažnosti trestného činu a poměrům pachatele.<sup>93</sup> Ovšem „i potrestání pachatele, které je na jedné straně prostředkem k dosažení zmíněných cílů, může na druhé straně samozřejmě někdy v určitém smyslu figurovat jako účel.“<sup>94</sup> „Trest bez odplatných momentů nemůže svého cíle dosáhnout a není vlastně ani trestem.“<sup>95</sup> „Trest zůstává trestem jen tehdy, obsahuje-li sankci, avšak jde také o požadavek zamezit prizonizaci a naplnit funkci trestu. Trestu náleží funkce vyrovnávací, která spočívá v tom, že újma způsobená pachateli může na straně jedné emočně uspokojit poškozeného, na straně druhé může vést k náhradě způsobené škody.“<sup>96</sup>

Odplata sama o sobě ovšem není v našem právním řádu cílem trestu odnětí svobody ani žádného jiného trestu. „Trestání spočívá v postižení pachatele újmou, ale tato újma není jeho cílem. Trest není opodstatněn sám sebou, neboť potom by byl věčný

---

<sup>93</sup> *Obdobně srov. §31 odst. 1 (S)TZ: „Při stanovení druhu trestu a jeho výměry přihlédne soud k stupni nebezpečnosti trestného činu pro společnost (§3 odst. 4), k možnosti nápravy a poměrům pachatele.“*

<sup>94</sup> NOVOTNÝ, O. O trestu a vězeňství, vyd. Praha.Academia Praha, 1969

<sup>95</sup> Tamtéž s. 28

<sup>96</sup> Koncepce rozvoje českého vězeňství do roku 2015,Vydavatel:Vězeňská služba ČR, Generální ředitelství, vyd. Praha 4 Tisk: Tiskárna Věznice Praha-Pankrác, s. 10



a současně ovšem i zbytečný. Trest může být opodstatněn pouze některým společenským užitekem, který z něho plyne.“<sup>97</sup>

Ani odplata ve smyslu společenského užtku nesmí být ovšem využívána k jiným než trestněprávním účelům. „Trest, který je prostředkem k řešení politických či ekonomických úkolů či nástrojem společenských přeměn, není spravedlivý. Trest není spravedlivý ani potud, pokud je chápán jako prostředek k uspokojení rozhořčení veřejnosti či k usmíření hněvu lidu“<sup>98</sup>

PPP projekty se svojí charakteristikou nabízejí jako ekonomicky výhodné řešení neuspokojivé situace ve vězeňství, zejména ve spojitost se zastaralostí mnohých vězeňských zařízení a jejich všeobecnou přeplněností. O ekonomické stránce PPP projektů v kontextu s vězeňstvím již pojednávala předchozí kapitola této práce. Na tomto místě je ovšem je třeba říct, že v současnosti, v době dozívající hospodářské krize, stejně jako tomu bylo při hospodářských krizích minulých, jsou často slyšet hlasy, které vyzývají k ekonomické stimulaci poptávky prostřednictvím státních zakázek. V obdobích, kdy běžné ekonomické mechanismy nefungují, je často možné slyšet názory prosazující netradiční metody k obnovení či povzbuzení problematice složky systému. V hospodářském kontextu je touto problematickou složkou poptávka.

Ve třicátých letech, v době vrcholící velké hospodářské krize, byl ve spojených státech uskutečněn projekt prezidenta Roosevelta s názvem New Deal<sup>99</sup>, který, zjednodušeně řečeno, spočíval kromě jiného v rozsáhlém budování veřejné infrastruktury a dalších veřejně prospěšných staveb. Účelem tohoto projektu a aktivit s ním spojených bylo zaměstnání širokých vrstev obyvatelstva a prostřednictvím toho stimulace stagnující ekonomiky.

V souvislosti se současnou hospodářskou krizí lze i nyní zaznamenat názory na to, jak povzbudit stagnující poptávku (*srov. např. tzv. šrotovné*<sup>100</sup>). Spolupráce státu se soukromým sektorem na rekonstrukci stávajících vězeňských zařízení a její využití i při stavbě zařízení nových, kterých by za současného stavu přeplněnosti a dalším

---

<sup>97</sup> NOVOTNÝ, O. O trestu a vězeňství, vyd. Praha.Academia Praha, 1969, s. 27

<sup>98</sup> Tamtéž s. 30

<sup>99</sup> „nový osud“

<sup>100</sup> V ČR jeho zákonem č. 326/2009 Sb., o podpoře hospodářského růstu a sociální stability, jeho zavedení svěřeno do pravomoci Vlády ČR.

očekávaným nárůstem vězeňské populace bylo třeba, se jako jeden z hospodářských stimulů přímo nabízí. Tato možnost se jeví jako reálná přirozeně v těch státech, které již mají s privatizací vězeňství rozsáhlé zkušenosti (především USA). Z úst zastánců těchto postupů často znějí argumenty dovozující, že těmito postupy stát ušetří, vytvoří se tzv. multiplikační efekt kdy z daných zakázek bude profitovat nejen dotčený soukromý partner, ale i soukromé subjekty z participujících odvětví. Takováto řešení, byť jsou na první pohled jednoduchá, logická a z pohledu veřejného mínění populární, jsou ovšem z pohledu účelu trestu tak, jak ho v ČR (ale i v jiných vyspělých zemích) chápe doktrína i praxe nepřijatelná. Odpověď na otázku, zda je z etického hlediska privatizace vězeňství, tj. umožnění soukromému sektoru, aby profitoval na omezení svobody člověka, přípustná, nemůže být dána toliko ekonomickou výhodností nebo hospodářským prospěchem státu. V této souvislosti si je třeba uvědomit, že trest je podle retribučních teorií ospravedlněn právě svou zasloužeností a ničím jiným.<sup>101</sup> Byť jen náznakem ospravedlňovat retributivní teorie trestání, zostřenou trestní represi a privatizaci vězeňství, která umožní efektivnější budování nových vězeňských kapacit, tím, že je to v podstatě hospodářsky prospěšné, je v moderní demokratické společnosti naprosto nepřijatelné. V této souvislosti je na tomto místě třeba podotknout, že někteří kritici justičních systémů USA začali v souvislosti s jejich vývojem používat pojem „vězeňsko průmyslový komplex“. Tito kritici poukazují na to, že v USA, respektive jejich členských státech, dochází k zostřující trestní represi na úrovni převážně chudých nebo nepříznivých obyvatel. Takovéto jednání je dle názorů těchto kritiků výsledkem vzájemného propojení různých ekonomicko-politických faktorů. Pronikání soukromého sektoru do vězeňství USA, respektive vznik řady soukromých nápravných zařízení, vytváří s ohledem na jejich ziskovou povahu poptávku po čím dál tím více se zostřujícímu boji proti zločinu, díky kterému jsou do věznic dodáváni stále noví vězni. Komerční zájem těchto skupin pak má vést k tlaku na politickou reprezentaci, aby tato vytvářela příznivé, společenské, institucionální a legislativní prostředí pro vytváření stále rostoucí populace vězňů.

Tato situace je naštěstí realitě evropských vězeňských systémů vzdálená, nicméně s možným budoucím vývojem by tento možný trend, spojený se vstupem soukromého partnera do vězeňství, neměl být brán na lehkou váhu.

---

<sup>101</sup> Srov. Lata, J. *Účel a smysl trestu*, 1. vydání, vyd. Praha: LexisNexis CZ, 2007, s. 35.

### 3.2.2 Privatizace vězeňství ve světle teorie odstrašení

Odplatné teorie logicky souvisí s teoriemi spatřující účel trestu v odstrašení. Teorie odstrašení spatřují hlavní význam trestání v odrazení pachatele od jeho dalšího kriminálního chování. Tyto teorie spoléhají vesměs na úlohu individuální a generální prevence trestu odnětí svobody, přičemž presumují, že dostatečně přísný trest udělený pachateli trestného činu ovlivní v kladném slova smyslu nejen jeho samotného, ale i další potenciální pachatele trestných činů a od spáchání trestných činů je tak dostatečně odradí.

Takovéto přístupy jsou pak základem trestněprávních konstrukcí zpřísnování trestních sazeb a definování trestněprávních kategorií jako „tříkrát a dost“, „zvlášť nebezpečný recidivista“, atd.

Teorie odstrašení mnohdy prosazují myšlenku exemplárního potrestání jakožto účinného prostředku zmiňované prevence. Exemplární potrestání spočívá jednak v přísnosti konkrétního trestu, jednak případné stigmatizaci, kterou tyto tresty představují. Krajní případy takovéto stigmatizace v současné době představují například fyzické tresty podle islámského práva šaría, jež se pohybují na škále od prostého bití až po tresty, které pachatele mrzačí a tresty, při kterých dochází k ocejchování pachatele v pravém slova smyslu.<sup>102</sup> Odrašující efekt těchto trestu je pak mnohdy umocňován navíc veřejným výkonem exekuce a to včetně trestu nejvyššího, tedy trestu smrti.

Spoléhání na odstrašující účinek veřejného výkonu trestu je ovšem i v některých vyspělých zemích součástí jistých penologických postupů. Například v USA bylo v některých unijních státech obnoveno poutání vězňů do okovů a jejich vyvádění na práce poblíž silnice<sup>103</sup>. Opodstatněním těchto postupů má být to, že „pohled z projíždějících aut na tyto trestance může odradit potenciální pachatele.“<sup>104</sup>

Jiným penologickým postupem cílícím na odstrašení potencionálních pachatelů taktéž používaným především v USA, jsou tzv. boot camps.<sup>105</sup> Tento postup je zaměřen převážně na mladé pachatele, kteří dosud nejsou ovlivněni negativními zkušenostmi

---

<sup>102</sup> Např. *uřezání nosu nebo uší*.

<sup>103</sup> Tzv. *Chain gangs*

<sup>104</sup> KARABEC, Z. - Krátkodobé tresty - jeden z problémů českého vězeňství. Trestní právo č.4/2000 s. 11

<sup>105</sup> *boot = bota, holínka, vysoká vojenská bota*

spojenými s výkonem trestů odnětí svobody v amerických věznicích. V těchto zařízeních jsou mladiství delikventi podrobeni vojenskému drilu který hraničí až s postupy označovanými jako „vymýváním mozků“ („brainwashing“). Mladistvému pachateli je dána možnost volby mezi tímto, zpravidla několikátýdenním kempem nebo klasickým, zpravidla několikaletým výkonem trestu odnětí svobody v standardním vězeňském zařízení pro mladistvé. Přívrženci tohoto druhu trestu se domnívají, že tato krátká, avšak drsná zkušenost s vězeňskými podmínkami odradí mladistvého pachatele od další trestné činnosti efektivněji, než výkon trestu v běžné věznici, kde se dle jejich názoru pachatel zpravidla nejenže nenapraví, ale získá navíc další nežádoucí návyky (prisonizace). „Toto opatření může mít efekt zejména u mladých osob s dobrým rodinným zázemím, u kterých bylo spáchání trestného činu spíše ojedinělým excesem a jejichž okolí nebude povzbuzujícím faktorem k páchání další kriminální činnosti.“<sup>106</sup>

„Účelem trestu není pouze působit na pachatele trestného činu, ale i působit výchovně na ostatní členy společnosti. Ukládání zákonného trestu ovlivňuje však i řádné občany, kteří tak mají být upozorňováni na nebezpečnost, zavržení hodnost a trestnost spáchaných činů. Má tak být upevňováno jejich vědomí o ochraně občanských práv, posilován jejich pocit právní jistoty a jejich představa o autoritě zákonů.“<sup>107</sup>

V tomto kontextu má pro splnění účelu trestu odstrašení důležitou roli, nicméně i proti teorii odstrašení, respektive vůči jejímu přílišnému využívání zaznívají četné kritické hlasy.

Kritici teorie odstrašení poukazují na nebezpečí přeceňování jeho významu na chování budoucích pachatelů a na skutečnost, že odstrašující účinek na potencionální pachatele nelze blíže specifikovat, protože rozhodnutí spáchat trestný čin je výsledkem vzájemné interakce velkého množství sociálních, psychologických, etických a jiných faktorů, jejichž váhu lze u většího množství lidí odhadnout jen velice nepřesně. Krom toho přirozeně existují i osoby, které se díky jejich mentální, psychické nebo inteligenční úrovni nepodaří odstrašit ani těmi nejprísnejšími tresty. (Riziko uložení trestu si buď v době páchání trestného činu neuvědomují, nebo si ho prostě nepřipouští, popřípadě riziko, že budou dopadeni a potrestáni považují za malé)

---

<sup>106</sup> LATA, J. Účel a smysl trestu, 1. vydání, vyd. Praha: LexisNexis CZ, 2007, s. 23

<sup>107</sup> NOVOTNÝ, O. O trestu a vězeňství, vyd. Praha: Academia Praha, 1969, s. 22

V souvislosti s teoriemi odstrašení a možným vstupem soukromého partnera do vězeňství je tedy třeba zdůraznit to, co bylo řečeno v předchozím oddílu této kapitoly, a sice že preferování odstrašující funkce trestu na úkor prevence, tolik typické pro represivní přístupy trestání, s sebou nesou nutnost budování nových vězeňských kapacit. To, jestli se na jejich budování soukromý sektor účastní, nebo ne nemění nic na léty prověřeném faktu, že tyto přístupy ke snižování kriminality v konečném důsledku nevedou. Názory laické veřejnosti nebo podnikatelsky potencionálně zainteresovaného soukromého sektoru volající po větší tvrdosti trestů a silnějším, represivnějším přístupu státních orgánů při boji s kriminalitou, je tudíž nutno brát s rezervou a značnou mírou opatrnosti.

### **3.2.3 Privatizace vězeňství ve světle teorie eliminační**

Eliminační teorie spatřují hlavní účel trestu odnětí svobody v dočasné nebo trvalé izolaci pachatelů od společnosti. V izolaci delikventů stoupenci těchto teorií spatřují nejen nejcitelnější újmu pro pachatele, ale i nejlepší ochranu pro společnost.

Eliminace pachatele může mít rozličné podoby od prosté medializace, přes vyhnanství nebo zákaz pobytu, trestu zákazu činnosti až po trest odnětí svobody, v nejextremnějším případě i trestu smrti. Hlavním prostředkem izolace pachatele je trest odnětí svobody, jeho pro pachatele nejcitelnější formou je pak trest odnětí svobody na doživotí.

Je faktem, že „kdyby jedinou reakcí společnosti na spáchaný trestný čin bylo uvěznění pachatele, nebylo by pro žádnou zemi ekonomicky únosné takto eliminovat stále rostoucí kontingent osob, které porušily pravidla chování, sankcionovaná trestním právem.“<sup>108</sup>

V kontrastu k tomuto faktu se však prakticky všechny vyspělé země potýkají se silným tlakem veřejného mínění, které požaduje právě provádění takové trestní politiky, která povede k izolaci pachatelů, a to k izolaci pokud možno k co nejdelší a nejprísnejší.

---

<sup>108</sup> KARABEC, Z. - *Krátkodobé tresty - jeden z problémů českého vězeňství. Trestní právo č.4/2000*  
s. 12

Tento tlak se pak odráží v programech politických stran a prostřednictvím nich v zákonodárství, a to většinou navzdory názorům odborné veřejnosti. To pak logicky vede k zvyšování počtu odsouzených k trestu odnětí svobody a tím pádem k narůstání problémů s přeplněností věznic a k potřebě budovat nové vězeňské kapacity. Potřeba budovat nové vězeňské kapacity, zapříčiněná mnohdy zbytečnou tvrdostí zákonů, je pak kromě humanitárních důvodů poněkud paradoxně odůvodňována i nemožností v daných podmínkách uskutečnit převýchovné programy směřujících k nápravě pachatelů.

Budování nových vězeňských zařízení se ale netěší oblibě veřejnosti, protože nové investice do vězenství přirozeně vedou k vynakládání značných finančních prostředků ze státního rozpočtu, jehož zdrojem jsou převážně daně občanů daného státu. Zjednodušeně řečeno tedy platí, že prostý občan by rád viděl co nejvíce delikventů za mřížemi na co nejdelší dobu, když by ale mělo dojít na zaplacení účtu za tento jím požadovaný represivní přístup, nese tyto náklady z represivních přístupů vzniklých se značnou nelibostí a nechutí.

Kde se ovšem budování nových vězeňských kapacit naopak setkává se značnými sympatiemi je soukromý podnikatelský sektor, který nabízí zdánlivě jednoduchá řešení buď prostřednictvím výkonu jednotlivých dílčích činností v rámci vězeňských zařízení, nebo skrze komplexní a dlouhodobá řešení prostřednictvím PPP projektů. Pro tato jednoduchá i komplexní řešení je společným znakem deklarovaná úspora veřejných financí a slibované okamžité řešení bez aktuální nutnosti řešit nedostatek financí ve státním rozpočtu, které jsou na budování vězeňských nových zařízení potřeba.

Soukromý sektor tak slibuje uspokojit rostoucí poptávku veřejného sektoru po vězeňských kapacitách s příslibem rozvržení finančních prostředků na delší časová období a celkové finanční úspory.<sup>109</sup>

Je-li taková pomoc soukromého sektoru pro stát ekonomickým přínosem nebo nikoli, popřípadě za jakých podmínek a jestli vůbec by měl být vstup soukromého partnera do vězenství uskutečněn, není, dle mého názoru, možné v tuto chvíli jednoznačně posoudit. Již dnes je ovšem možné konstatovat, že soukromý sektor, respektive subjekty které by na budoucí privatizaci mohly ekonomicky participovat, v žádném případě nebudou patřit k odpůrcům eliminačních teorií trestání, respektive represivních přístupů ke kriminalitě.

---

<sup>109</sup> *O spornosti těchto postulátů široce pojednává kapitola třetí této práce.*

Pouhé zvětšování vězeňských kapacit a zostřování trestní represe ovšem v boji s kriminalitou řešení nepředstavuje. Mimo rostoucích finančních nákladů, které je se zostřováním trestní represe logicky spjato, je třeba akcentovat i další negativní jevy, jež jsou s výkonem trestu odnětí svobody spjaty.

Jedním z takových fenoménů je například proces tzv. prisonizace. „Prisonizace je obecný pojem označující proces přizpůsobování, intelektuální, psychologickou i hodnotovou přeměnu svobodného člověka ve vězně.“<sup>110</sup> Prisonizace je zjednodušeně řečeno proces přizpůsobování odsouzeného vězeňskému prostředí, kdy se odsouzený nejdříve seznamuje s formálními i neformálními předpisy a pravidly, zvyky a hodnotami daného vězeňského zařízení, nebo v širším slova smyslu vězeňského systému, a kdy postupem času dochází k jeho ztotožňování se s vězeňskou realitou.

Prisonizace tvoří faktickou překážku resocializace uvězněného, protože pakliže trvá uvěznění příliš dlouhou dobu, dochází k situaci, kdy uvězněný, který je již plně přizpůsobený životu ve výkonu trestu, není schopen se po svém propuštění přizpůsobit životu mimo vězeňské zařízení a mnohdy opět končí ve výkonu trestu. Prisonizace také snižuje efektivitu nápravněvýchovných programů, neboť odsouzený sice může zdánlivě plnit všechny úkoly, které jim nápravněvýchovný program ukládá, nicméně jeho vnitřní postoje k páčání trestných činů zůstávají nedotčeny.<sup>111</sup> Trest odnětí svobody pak ve výsledku ztrácí, kromě eliminace odsouzeného, svůj smysl. Eliminační přístupy pak nejenže nevedou k ochraně společnosti před kriminalitou, ale mohou i nepřímo stimulovat růst kriminální recidivy, neboť „... každý trest jednou skončí, pachatel je propuštěn na svobodu a problém ochrany společnosti se stává znovu aktuální.“<sup>112</sup>

„Z pojetí trestu jako obranné reakce společnosti plyne požadavek úměrnosti uděleného trestu spáchanému trestnému činu. Tento požadavek je nejdůležitějším projevem základního atributu každého trestu, kterým je spravedlivost.“<sup>113</sup> Ani z tohoto úhlu pohledu paušální zvyšování trestních sazeb neobstojí.

---

<sup>110</sup> MEZNÍK, J., KALVODOVÁ, V., KUČTA, J.- *Základy penologie*. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brno, 1995, s. 53

<sup>111</sup> Srov. MEZNÍK, J., KALVODOVÁ, V., KUČTA, J.- *Základy penologie*. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brno, 1995, s. 53 an.

<sup>112</sup> NOVOTNÝ, O.; ZAPLETAL, J.; a kol. *Kriminologie*. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 214 an.

<sup>113</sup> NOVOTNÝ, O. *O trestu a vězeňství*, vyd. Praha: Academia Praha, 1969, s. 11

Lidská společnost se postupem času proměňuje a spolu s ní se mění i problémy, kterým je nutné v oblasti trestního práva čelit. Zvyšování nebo snižování trestních sazeb trestných činů, jejichž nebezpečnost se může s vývojem společnosti měnit, popřípadě zavádění nových skutkových podstat trestných činů v kontextu společensko hospodářského vývoje, má zcela svoje opodstatnění. Stejně tak je možné, že má svoje opodstatnění i vstup soukromého sektoru do sféry vězeňství. Zostřování trestní represe je ze společenského hlediska přípustné a v odůvodněných případech i žádoucí a to samé dle mého názoru platí i pro vstup soukromého partnera do sféry vězeňství. K obojímu je možno legitimně přikročit, obojí však vyžaduje důkladné zvážení a širokou odbornou diskuzi. Co však připustit nelze a o čem není možné ve vyspělých zemích dle mého názoru ani diskutovat, je zvyšování trestní represe v přímé souvislosti se vstupem soukromého partnera do vězeňství, respektive nelze v žádném případě připustit, aby měl soukromý subjekt jakýkoliv vliv na zvyšování trestní represe, zejména formou různých lobbyistických aktivit.<sup>114</sup>

„Pojetí trestního práva jako ultima ratio se v české trestněprávní nauce chápe tradičně jako projev zásady pomocné role trestní represe. Podle ní má být trestní právo používáno jako nejzazší prostředek k ochraně ohrožených či porušených společenských zájmů a hodnot, takže ho lze uplatňovat jen tam, kde jiné možnosti, zejména pak prostředky ostatních právních odvětví, nejsou dostatečné, respektive již byly vyčerpány, jsou neúčinné nebo nejsou vhodné.“<sup>115</sup>

Samotný trest odnětí svobody je potom nutné chápat jako ultima ratio trestního práva, a tudíž by k jeho udělení a výkonu mělo docházet jen těch případech, ve kterých je to nezbytně nutné.

Dle názoru větší části odborné veřejnosti dochází v ČR k nadužívání současných možnosti uložení výkonu trestu odnětí svobody v případě, kde by mohl být uložen trest jiný. „Dlouhodobé odtržení České republiky od demokratické Evropy a nemalá izolace od vývoje právního myšlení způsobily, že naše justiční orgány a především veřejnost dosud dostatečně neakceptují myšlenku, že krátkodobé tresty odnětí svobody ve své

---

<sup>114</sup> *Teorie vězeňsko průmyslového komplexu- srov. na str. 54 poznámka pod čarou, této práce.*

<sup>115</sup> PÚRY, F. Poznámky k pojetí trestního práva jako „ultima ratio“. In Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. uspořádaly Vanduchová.M; Gřivna.T. vyd. Praha, Právnická Fakulta UK, 2008., s. 252  
(Text uvedené citace je přeložen ze slovenštiny.)



klasické podobě je třeba široce nahrazovat jinými právními instituty nebo dokonce eliminovat ze systému sankcí.“<sup>116</sup>

Při řešení tohoto problému se je třeba přidršet především § 55 odst. 2 (N)TZ, který stanoví, že: „Za trestné činy, u nichž horní hranice trestní sazby odnětí svobody nepřevyšuje tři léta, lze uložit nepodmíněný trest odnětí svobody jen za podmínky, že by vzhledem k osobě pachatele uložení jiného trestu zjevně nevedlo k tomu, aby pachatel vedl řádný život.“ Ve stejné dikci se nesl i § 39 odst. 2 (S)TZ, který stanovil, že: „Za trestné činy, u nichž horní hranice trestní sazby odnětí svobody nepřevyšuje tři roky, lze uložit nepodmíněný trest odnětí svobody jen za podmínky, že by vzhledem k osobě pachatele uložení jiného trestu zjevně nevedlo k dosažení účelu trestu.“ Nový trestní zákoník navíc v § 60 zavádí i nový alternativní trest, trest domácího vězení. Domnívám se, že právě cesta častějšího, vhodného využívání krátkodobých trestů odnětí svobody a alternativních trestů může představovat řešení, jakým způsobem čelit nárůstu počtu vězeňské populace. I v oblastech alternativních trestů může najít soukromý sektor svoje uplatnění.<sup>117</sup>

Preferování trestní represe vůči programům prevence s sebou logicky přináší potřebu budování nových, nebo rozšiřování stávajících, vězeňských kapacit. To, jestli se v těchto investičních projektech angažuje soukromý sektor není z pohledu snižování kriminality rozhodné. (Tedy za předpokladu, že by se soukromé věznice od věznic veřejných diametrálně nelišily kvalitou poskytovaných služeb či skladbou vězeňské populace)

Represivní přístupy tak jako tak ke snižování kriminality v konečném důsledku nevedou. Z tohoto důvodu je třeba brát hlasy především laické veřejnosti, zvláště pak z řad potenciálně zainteresovaného soukromého sektoru, s notnou rezervou a veškeré změny v oblasti zotřívání represe, respektive zvyšování trestních sazeb činit nikoliv z popudu příznivého veřejného mínění, ale výlučně s ohledem na právně kriminologický aspekt věci.

---

<sup>116</sup> KARABEC, Z. - Krátkodobé tresty - jeden z problémů českého vězeňství. Trestní právo č.4/2000 s. 13

<sup>117</sup> *Srov. např. plánovaný tendr na nákup tzv. náramků pro monitoring osob stížených trestem domácího vězení (I když v současné době rozpočtové krize je otázkou, kdy bude tento tendr zahájen..)*

### 3.2.4. Privatizace vězeňství ve světle teorie rehabilitační

Dle rehabilitačních neboli nápravných teorií trestání spočívá hlavní cíl trestání v podrobení pachatele trestného činu již během trestního řízení, ale zejména pak během výkonu uloženého trestu, náležitému odbornému dohledu. Odborný dohled má maximálním způsobem eliminovat příčiny, které pachatele vedly k spáchání trestného činu.

Podle těchto teorií, vycházejících vesměs z pozitivistického směru trestněprávní nauky, je kriminální chování každého pachatele důsledkem určitých poznatelných vlivů. Nápravně orientované teorie spatřují příčiny kriminality například v rodinných problémech pachatele, jeho nedostatečné výchově v dětství, nevyzrálosti, chudobě, nevzdělanosti, ale i v biologickém zatížení.<sup>118</sup>

„Rehabilitační teorie dosáhla svého největšího rozmachu v 60. letech v USA, a dále je dosud hojně používána ve skandinávských státech.“<sup>119</sup> Rehabilitační postupy aplikované na pachatele trestných činů jsou náročné jak z hlediska finančního, tak z hlediska odborné úrovně vězeňského personálu. Na tvorbě a realizaci těchto programů je nutno zajistit účast expertů z řad pedagogiky, psychologie, i z jiných oborů.

V ČR je rehabilitační teorie rovněž aplikována (dle § 23 (S)TZ bylo dokonce možné její aplikaci přímo dovodit, neboť náprava pachatele byla označena jako jeden z účelů trestu.) „Úzká souvislost je spatřována zejména mezi účinností trestu a povahou kořenů trestných činů. Trest má plnit svou funkci především tak, že má odstranit či ovlivnit subjektivní příčiny spáchaných trestných činů, přičemž má jistě prvořadý význam překonání narušenosti či defektů pachatelovy osobnosti.“<sup>120</sup>

„Represe se nesmí nikdy stát pouze jakousi holou negací spáchaného trestného činu a nedostatků pachatelovy osobnosti. Represe musí být vždy chápána jako jeden z momentů souvislosti, jako jedno z celé série, z celé sestavy opatření směřujících k ochraně před trestnou činností, k převýchově pachatelů a k jejich resocializaci“<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> K tomu srov. např. Lata, J. *Účel a smysl trestu, I. vydání*, vyd. Praha: LexisNexis CZ, 2007, s. 26 an.

<sup>119</sup> KARABEC, Z. - Krátkodobé tresty - jeden z problémů českého vězeňství. *Trestní právo č.4/2000* s. 11

<sup>120</sup> NOVOTNÝ, O. *O trestu a vězeňství*, vyd. Praha: Academia Praha, 1969, s. 51

<sup>121</sup> Tamtéž s. 77

V této souvislosti je možné v současném českém vězeňství ve srovnání s obdobím před rokem 1989 konstatovat značný pokrok. Již před rokem 1989 bylo odborníky poukazováno na problematiku resocializace pachatele a na nutnost ji chápat komplexně. (Například O. Novotný k tomuto uvádí, že: „Převýchova pachatele a jeho resocializace musí být vždy záležitostí celého komplexu různých opatření , ať již jde o trestní opatření, společenské působení, výchovnou součinnost společenských organizací, pomoc při změně prostředí, opatření bytu, vhodné práce aj.“<sup>122</sup>)

Resocializace pachatele je tedy komplexem různých postupů. Samotný výkon trestu odnětí svobody zde hraje sice nejdůležitější roli, zdaleka ne však roli jedinou. Resocializace pachatele by měla pokud možno proběhnout bez použití trestu odnětí svobody, ovšem dojde-li k situaci, kdy je užití trestu odnětí svobody nezbytné, je nutné pro pachatele kromě jeho samotného výkonu zajistit v průběhu jeho trvání i patřičné resocializační programy. Zajištění těchto programů je v kompetenci Vězeňské služby.

Vězeňská služba si je důležitosti resocializace pachatele vědoma, což mimo jiné plyne z její Koncepce rozvoje českého vězeňství do roku 2015, ve které je uvedeno, že: „.....progresivnější než vyrovnávací funkce je v případě ochrany společnosti před deviantním chováním funkce trestu regulativní, spočívající v regulaci rizik směřujících k recidivě trestné činnosti.....České vězeňství zohledňuje i přístupy reintegrační namířené proti recidivě trestné činnosti.....Pouze odplatou nelze účinně chránit společnost před nebezpečným chováním.“<sup>123</sup> „Vězeňská služba České republiky plní své úkoly..... nejen izolací pachatelů trestné činnosti, ale i vytvářením podmínek pro integraci odsouzených osob po propuštění z výkonu trestu a podporou jejich úsilí o převzetí odpovědnosti za svůj život občana dodržujícího zákony.“<sup>124</sup>

Vězeňská služba si v oblasti resocializace jako své cíle mezi lety 2005 – 2015 stanovila mimo jiné:

- “na základě zkušeností z rozvinutých vězeňských systémů zvýšit zásadně účast odborných diagnostických pracovišť vězeňské služby při zařazování a přetřazování odsouzených do typů věznic

---

<sup>122</sup> Tamtéž s. 52

<sup>123</sup> Koncepce rozvoje českého vězeňství do roku 2015. r. 2005, Vězeňská služba ČR, Generální ředitelství Pankrác, s. 10

<sup>124</sup> Tamtéž s. 10

- zpracovat a realizovat strategii zaměstnávání vězňených osob směřující k rozšíření možností zaměstnávání, přitom počítat též se zaměstnáváním během výkonu vazby
- činit kroky k dalšímu zintenzivnění spolupráce s Probační a mediační službou České republiky<sup>125</sup>

Nejvíce limitujícím faktorem pro četnější uplatnění programů resocializace v ČR jsou, tak jako je tomu i v jiných vyspělých zemích, finanční prostředky. Ovšem právě v samotné realizaci resocializačních programů, konkrétně v uplatnění nových postupů nejen z hlediska nových nápravněvýchovných metod, ale i z hlediska větší ekonomické efektivity, by se soukromý sektor mohl účinně uplatnit.

České realitě je v této chvíli myšlenka přenechat působení v oblasti resocializace ve větší míře působení soukromého subjektu, jehož účelem je dosažení zisku, poměrně vzdálená.<sup>126</sup> Z povahy věci mimo takové působení stojí působení zájmových sdružení občanů a duchovní služby, které jsou vykonávány zásadně bez účelu dosažení zisku a tudíž ne jako podnikatelská činnost. Jistý prostor pro působení takového soukromého subjektu v oblasti resocializace pachatele poskytuje, v souvislosti s programem zacházení, § 41 odst. 3 věta druhá ZVT, který stanoví, že „pravidelnou součástí programu zacházení je určení způsobu zaměstnávání odsouzeného, jeho účasti na pracovní terapii, vzdělání nebo jiné náhradní činnosti, směřující k vytvoření předpokladů pro jeho samostatný způsob života.“ Uvězněný sice může být zaměstnán (se svým souhlasem) u soukromého subjektu, což bude přispívat k jeho resocializaci, nicméně jak je nejen z citovaného ustanovení patrné, resocializace se v žádném případě neomezuje pouze na zaměstnávání odsouzeného.

Postup, kdy by byla resocializace pachatele svěřena zcela, nebo téměř zcela soukromému subjektu, byl aplikován například v některých vězeňských zařízeních Walesu nebo Anglie.<sup>127</sup> V České republice se však s takovýmto využitím soukromého sektoru ve vězeňství zatím nepočítá.

---

<sup>125</sup> Tamtéž s. 10

<sup>126</sup> Srov. především pak definici podnikání v § 2 odst. 1. z. 513/1991 Sb., obchodní zákoník:

„Podnikáním se rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku.“

<sup>127</sup> Podrobně bude o této problematice pojednáváno v čtvrté kapitole této práce.

Společným rysem mnoha odsouzených v českých věznicích je to, že se s povinností pracovat střetnou mnohdy až ve výkonu trestu. „Práce vede obecně k vytrvalosti, psychomotorické koordinovanosti, sebekázi, rozvoji manuálních dovedností a vědomostí. Osvojení určitého druhu pracovní činnosti vede k získání pocitu sebeúcty, posílení sebedůvěry, celkového vyzrání osobnosti.“<sup>128</sup>

Problém trápící nejen české vězeňství je nalezení smysluplné a alespoň částečně rentabilní práce všem práceschopným odsouzeným. Uvěznění pak mnohdy zůstávají bez práce, i když by sami pracovat chtěli. „Nedostatek pracovních příležitostí pro vězně je významným faktorem vlivu na degradaci, demotivaci nebo strnulost vývojových osobnostních změn v sociální a duševní oblasti jejich života. Pracovně nezařazení odsouzení rychle ztrácejí své původní pracovní návyky (pokud tedy nějaké kdy měli). Odsouzení, kteří pracovní návyky neměli, utvrzuje absence práce naopak v přesvědčení, že pracovní činnost je něco nadbytečného, nepotřebného a jejich osobnostní vývoj (který stejně mnohdy nebyl valný) dále stagnuje. Dochází ke ztrátě aktivity a iniciativy. Ve svém důsledku se absence práce ve vězení projevuje paralyzujícím způsobem života, takzvanou nudou.“<sup>129</sup> Tento způsob života ve věznicích navíc bezpochyby prohlubuje rozličné sociální deformace, které má značná část odsouzených. „Pouze 1/3 vězeňských správ hlásí alespoň 60% zaměstnaných odsouzených, ve více než třetině vězeňských systémů bývalé východní Evropy pak nemá práci více než 30% odsouzených.“<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> MEZNÍK, J., KALVODOVÁ, V., KUČTA, J.- Základy penologie. vyd. Brno. Masarykova univerzita v Brno, 1995, s. 53 an.

<sup>129</sup> Vrba, B., Výkon trestu odnětí svobody u nezaměstnaných vězněných osob a jeho rizika, s. 360 In. Evropské vězeňské systémy : sborník z mezinárodní konference konané ve dnech 21. – 25.6. 2004 v Kroměříži pod záštitou pana Waltera Schwimmera, generálního tajemníka Rady Evropy, a Výboru pro obranu a bezpečnost Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR/ Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky; (uspořádal Lubomír Bajcura). – Vyd. 1. Praha, Vězeňská služba České republiky, 2004., s.360

<sup>130</sup> WALMSLEY, R. Recent developments in the prison systems of central and eastern Europe. In Evropské vězeňské systémy: sborník z mezinárodní konference konané ve dnech 21. – 25.6. 2004 v Kroměříži pod záštitou pana Waltera Schwimmera, generálního tajemníka Rady Evropy, a Výboru pro obranu a bezpečnost Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR/ Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky; (uspořádal Lubomír Bajcura). – Vyd. 1.. – Praha : Vězeňská služba České republiky, 2004., s.

V ČR umožňuje aktivní, i když poněkud omezené, zapojení soukromých subjektů ve vězeňství coby poskytovatelů práce § 30 odst. 4 věť 1. zákona o výkonu trestu svobody, který stanoví, že: „K zaměstnávání odsouzeného u jiného subjektu, jehož zřizovatelem nebo většinovým vlastníkem není stát, je třeba jeho předchozího písemného souhlasu.“

Sama Vězeňská služba ČR si důležitost zaměstnávat uvězněné (ne jen odsouzené) uvědomuje, když i v Koncepci rozvoje českého vězeňství do roku 2015 jako svoje strategické cíle mimo jiné uvádí, že je nutné: „Zpracovat a realizovat strategii zaměstnávání vězněných osob směřující k rozšíření možností zaměstnávání, přitom počítat též se zaměstnáváním během výkonu vazby a činit kroky k žádoucím změnám vězeňské architektury, a to především s cílem modernizace vězeňských zařízení, případně výstavby zařízení nových.“<sup>131</sup>

A právě takovým novým zařízením, které by mělo představovat zcela novou oblast ve spolupráci se soukromým subjektem na poli zaměstnávání odsouzených, by se měla stát, prostřednictvím PPP projektu vybudovaná, věznice Rapotice. Jak bude později podrobně rozvedeno, úlohou soukromého partnera bude navržení, vybudování, financování, údržba a provoz věznice (varianta DBFO). Zadavatel (Vězeňská služba) bude mít přirozený zájem na tom, aby kapacita objektu umožnila uplatňovat všechny moderní poznatky o zacházení s osobami ve výkonu trestu odnětí svobody a vazby. V tomto světle se proto podmínka zadavatele pro uzavření kontraktu, aby soukromý partner v areálu věznice vybudoval výrobní haly s možností zaměstnat 60 % odsouzených, jeví jako nanejvýš logická. I přes to, že vlastnictví výrobních prostor zůstane po celou dobu spolupráce ve vlastnictví státu, respektive Vězeňské služby, odpovědnost za provozování těchto zařízení ponese soukromý partner. Proto bude nutné k výkonu práce požadovat písemný souhlas tak, jak jej požaduje § 30 odst. 4 věť 1. ZVT<sup>132</sup>. Odpovědností soukromého partnera, který bude tyto výrobní provozy v rámci svého kontraktu provozovat, bude management výroby. Vězeňské službě tak odpadne

---

<sup>131</sup> Koncepce rozvoje českého vězeňství do roku 2015, Vydavatel: Vězeňská služba ČR, Generální ředitelství, vyd. Praha 4 Tisk: Tiskárna Věznice Praha-Pankrác, s. 9

<sup>132</sup> „K zaměstnávání odsouzeného u jiného subjektu, jehož zřizovatelem nebo většinovým vlastníkem není stát, je třeba jeho předchozího písemného souhlasu.“

povinnost hledat odbyt pro vyprodukované výrobky, respektive určovat segment výroby.

Z výše řečeného je tedy zřejmé, že realizací projektu prvního soukromě spravovaného vězeňského zařízení v ČR – věznice v Rapoticích, dosáhne spolupráce veřejného a soukromého sektoru na poli nápravy odsouzeného zcela jiné dimenze.

Z hlediska moderních penologických poznatků by však bylo optimální, kdyby práce odsouzených byla spojena nejen se získáním pracovních návyků, ale i s možností získání, relevantní pracovní kvalifikace (relevantní z hlediska požadavků trhu práce), protože je bohužel faktem, že většina odsouzených postrádá jakoukoliv, natož pak relevantní, pracovní kvalifikaci.

Z tohoto důvodu je nutné konstatovat, že spolupráce veřejného a soukromého sektoru ve vězeňství představuje z pohledu rehabilitačních teorií výkonu trestu pro veřejný sektor velkou příležitost jak z pohledu zajištění dostatečného objemu práce, tak z pohledu zajištění dostatečně kvalifikované práce, respektive práce k dostatečné kvalifikaci vedoucí. Veřejný sektor by se dopustil chyby, kdyby v souvislosti s privatizací vězeňství oba tyto aspekty nevyužil.

### **3.2.5 Privatizace vězeňství ve světle teorie restituční**

Restituční neboli kompenzační teorie preferují odstranění škodlivých následků trestného jednání a náhradu škody tímto jednáním oběti trestného činu způsobenou. Restituční teorie spatřují účel trestu v dosažení takové situace, kdy by byla obnovena rovnováha porušená trestným činem a kdy by byly uspokojeny nároky poškozených osob.<sup>133</sup> To však neznamená, že by měl být kladen důraz pouze na kompenzaci škody. S ohledem na zájmy poškozeného by mělo být i patřičným způsobem posíleno jeho postavení v průběhu trestního řízení.<sup>134</sup>

Podle zastánců těchto teorií je „základ moderního, humánního výkonu trestu odnětí svobody v přesvědčení, že omezení (zbavení) svobody je natolik citelnou újrou, že k ní není třeba nic přidávat, tedy že není třeba odnětí svobody ztrpčovat špatnými

---

<sup>133</sup> Srov. KARABEC, Z. - *Krátkodobé tresty - jeden z problémů českého vězeňství. Trestní právo č.4/2000* s. 11

<sup>134</sup> Srov. LATA, J. *Účel a smysl trestu, 1. vydání, vyd. Praha: LexisNexis CZ, 2007, s. 32.*

podmínkami ve věznicích. Toto pojetí trestu odnětí svobody je vyjádřením názoru, že lidská svoboda a důstojnost jsou nejvyšší hodnotou.<sup>135</sup>

Odpůrci restitučních teorií naopak tvrdí, že podmínky výkonu trestu odnětí svobody musí být pro pachatele všestranně horší, oproti podmínkám, ve kterých žili na svobodě, neboť trest by pachatelé trestných činů měli vnímat jako podstatnou újmu, která pro ně rovněž má mít odstrašující efekt

Restituční teorie trestání se promítají do koncepcí restorativní justice. Restorativní justice představuje moderní způsob v přístupu ke kriminalitě, která bere ohled především na osobu trestným činem postiženou.

Restorativní justice je založena na následujících principech:<sup>136</sup>

- „pachatel se má aktivně účastnit náhrady způsobené škody (na odstranění škodlivých následků trestného činu) a mají mu přitom být zachována všechna práva jako ostatním občanům
- škodu způsobenou oběti je třeba chápat široce, jde o újmu materiální, fyzickou, duševní, v oblasti sociálních vazem, rodinného života, atd..
- státní orgány se mají v systému restorativní justice angažovat pouze tehdy, jestliže čistě vyjednávací postup mezi pachatelem a obětí nevede k cíli nebo jestliže spáchaný trestný čin je takového druhu(závažnosti), že klasický trestní proces je nezbytný
- reakce na zločin má přispět ke snížení (odstranění) této škody a hrozby
- jestliže pachatel nehodlá participovat na tomto odstranění následků (na náhradě škody), je k tomu donucen soudem
- zločin nesmí být považován za porušení společenského pořádku, ani za překročení abstraktních právně morálních pravidel, ale má být chápán především jako škoda (újma), která byla způsobena oběti, a jako hrozba pro bezpečnost společnosti

---

<sup>135</sup> Lata, J. Účel a smysl trestu, 1. vydání, vyd. Praha: LexisNexis CZ, 2007, s. 14

<sup>136</sup> Srov. KARABEC, Z.Účel trestání. *Kriminalistika*, r. 2002, č. 2., s 108, podobně k tomu i VOŇKOVÁ, J. *Základní principy vězeňství v České republice. České vězeňství r. 1999*, č. 1.



- hlavním účelem společenské reakce na spáchaný čin nemá být potrestání pachatele, ani jeho převýchova nebo odstrašení, ale vytvoření podmínek, aby mohly být odstraněny následky trestné činnosti
- oběť trestného činu nemůže být nucena k vyjednávání s pachatelem o způsobu a rozsahu kompenzace za způsobenou škodu
- tendence ke zpřísnování trestní represe (ukládání přísnějších trestů) je kontraproduktivní, zejména u mladistvých pachatelů“

Restorativní justice nepředstavuje komplexní systém reakcí společnosti na trestnou činnost pachatele. Tento přístup ani nelze aplikovat na každého pachatele respektive na každý trestný čin, neboť její aplikace by nebyla vždy vhodná či žádoucí.

Prvky restorativní justice představují spíše jakýsi para právní systém, který se může použít jako doplněk klasické trestní justice.

I v České republice se prvky restorativní justice vyskytují. K nejvýraznější z těchto prvků patří instituty podmíněného zastavení trestního stíhání a narovnání, jež jsou upraveny v § 307 – 314 TŘ. Tyto prvky jsou spojeny s vězeňstvím v negativním slova smyslu, a sice tak, že prostřednictvím nich je pachateli umožněno, aby napravil nebo alespoň materiálně kompenzoval škodu, respektive škodlivý následek, který svým činem způsobil a tím se vyhnul trestu odnětí svobody.

V kontextu vstupu soukromého partnera do vězeňství by měla být restituční teorie akcentována alespoň z pohledu náhrady materiální újmy, jež pachatel svým jednáním způsobil. Takovéto náhrady by bylo možno alespoň částečně dosáhnout realizací většího zaměstnávání odsouzených prostřednictvím kterého by odsouzený získal alespoň částečnou možnost dodatečného příjmu, ze kterého by hradil poškozenému materiální újmu, kterou mu svým jednáním způsobil, popřípadě zbytečně nezhoršoval následek uvěznění pachatele pro poškozeného. (Typický případ takové situace představuje výkon trestu odnětí svobody pro trestný čin zanedbání povinné výživy, kdy je sice pachatel za svoje jednání náležitě potrestán, ovšem není-li mu ve výkonu trestu umožněno pracovat, nemůže tak ani symbolicky odčinit újmu, která jeho činem vznikla a která během jeho výkonu trestu dále roste.)

Angažování soukromého sektoru ve vězeňství by tak mohlo pomoci vyřešit dlouhodobý nedostatek pracovních příležitostí pro odsouzené, se kterým se potýkají

prakticky všechna státní vězeňská zařízení vyspělých států, o čemž již bylo hovořeno výše a přispět tak k účelu trestu, které kompenzační teorie prosazují.

### 3.3 Shrnutí

Pohled na vstup soukromého partnera do vězeňství, respektive privatizaci vězeňského systému, pouze z ekonomického nebo právního hlediska, by nebyl pohledem komplexním. V odpovědi na otázku, zda je možné vstup soukromého partnera do vězeňství akceptovat, by měl být brán zřetel i na morální a etický rozměr této věci, a ani hledisko účelu trestu a trestání by nemělo zůstat stranou. Vězeňství nesmí být posuzováno pouze z hlediska finanční efektivity, dokonce ani hledisko právní samo o sobě nestačí. Je nutno si uvědomit, že vězeňství ve vyspělém, demokratickém státě není a nesmí být odlidštěným procesem, do kterého vstupuje pachatel odsouzený k výkonu trestu, a který se nástupem jeho výkonu mění v účetní položku, jejíž náklady je třeba minimalizovat. Pakliže by společnost usilovala o pouhou odplatu nebo eliminaci pachatele, pak by se takový přístup dal pochopit, nikoliv však ospravedlnit. Odplatné a eliminační momenty k trestu odnětí svobody nepochybně patří, nesmí však být momenty výlučnými. Ne v „západní civilizaci“, ne v 21. století.

Usiluje-li společnost kromě odplaty nebo eliminace pachatele rovněž o jeho nápravu, popřípadě o vykompenzování újmy, která byla oběti trestného činu způsobena, bez mravních a etických imperativů, ale i bez dodržování hodnot jako důvěra, respekt a humánní zacházení s odsouzenými, se neobejde.

Tak tomu ovšem nebylo vždy. Společnost, stejně jako chápání účelu trestů a trestání, prošla dlouhým vývojem od zásady *lex talio*<sup>137</sup>, pokračujíc přes aplikaci uvěznění coby zadržovacího a administrativního institutu, k institutu trestu majícího krutou, nehumánní povahu, až po postuláty C. Beccarii.

Od dob Beccarii, který fakticky položil základy do té doby neexistující vědy – kriminologie – vykrystalizovalo postupně pět základních pohledů na trest a jeho účel. Jedná se o teorii odplatnou (nebo-li retribuční), odstrašení, eliminační (nebo-li

---

<sup>137</sup> *Zásada (zákon) odplaty v duchu oko za oko, zub za zub, život paživot.*

vylučovací), nápravnou (nebo-li rehabilitační) a konečně restituční (nebo-li kompenzační).<sup>138</sup>

V současnosti na světě neexistuje stát, ať vyspělý, nebo rozvojový, který by ve svém vězeňství v čisté podobě aplikoval pouze jedinou ze zmiňovaných teorií, jedna z nich může převažovat, žádná však není aplikována výlučně.

Tak, jak se postupně vyvíjel názor na funkci vězeňství a na účel trestu a trestání jako takového, tak se postupem času začalo po organizační stránce měnit i vězeňství. Pomineme-li quasi institut „církevního vězeňství“ ve středověku, mělo vězeňství až do devatenáctého století vesměs veřejnoprávní povahu.<sup>139</sup> Soukromý prvek začal do vězeňství pronikat až v průběhu dvacátého století a o privatizaci věznic se začalo otevřeně hovořit až v průběhu sedmdesátých let onoho století.<sup>140</sup> Je proto logické že nastala situace, kdy se soukromý prvek ve vězeňství střetává koncepcemi trestu, respektive teoriemi účelu trestu a trestání.

Z těchto střetů pak vyznívají jak argumenty pro privatizaci vězeňství svědčící, tak argumenty, které před ní minimálně varují.

Důsledkem kladení přílišného důrazu na praktické aplikace odplatných teorií, které žádný účel kromě odplaty nesledují, neboť považují trest za přirozený důsledek kriminálního jednání pachatele, jsou vzrůstající počty odsouzených a s nimi i rostoucí náklady na provoz vězeňského systému, neboť tento nárůst je třeba kompenzovat zvýšením vězeňských kapacit. Soukromý sektor ochotně nabízí, dle jeho interpretace, ekonomicky výhodná řešení dané situace ve škále od výkonu některých dílčích činností, přes komplexnější spolupráci v podobě tzv. francouzského modelu privatizace věznic, až po hlubší model spolupráce, kdy přebírá řízení celé věznice včetně ostrahy uvězněných. Je-li taková spolupráce pro stát výhodná může být diskutabilní, ovšem to, že takováto spolupráce je pro soukromý sektor finančně velice zajímavá, je neoddiskutovatelné. Je pak logické, že se soukromý sektor minimálně nebude bránit zostřování trestní represe, popřípadě tyto snahy bude různou formou lobbingu

---

<sup>138</sup> Existuje řada různých dělení, výše uvedené je pouze jedním z nich. Časté je rovněž dělení těchto teorií na retributivní (kam je přiřazena teorie odplaty), utilitární (sledující nějaký účel, kam jsou řazeny zbývající čtyři teorie) a smíšené. K tomu srov. blíže např. Lata, J. *Účel a smysl trestu*, 1. vydání, vyd. Praha: LexisNexis CZ, 2007.

<sup>139</sup> Zajišťoval ho panovník, popřípadě města, později výlučně absolutistický panovník, respektive stát.

<sup>140</sup> Podrobněji k tomu kapitola 4, zejména oddíl 1 a 3 této práce.

podporovat. Před takovými snahami soukromého sektoru je třeba zachovávat obezřetnost. Z pohledu teorií odstrašení proto privatizace vězeňství nemusí budit příliš příznivý dojem.

To samé se dá říct i o privatizaci vězeňství v kontextu s teoriemi odstrašení, které považují za primární význam trestání odrazení pachatele od jeho dalšího kriminálního chování a teoriemi eliminačními, které považují trest za prostředek k dočasné nebo trvalé izolaci pachatelů od společnosti, což má vést k její ochraně. Tyto teorie, spoléhající vesměs na úlohu individuální a generální prevence (teorie odstrašení) nebo na izolování pachatele (eliminační teorie), totiž často operují s vysokými tresty odnětí svobody, a to nejen jako s tresty exemplárními. Takovéto preferování odstrašujících, tj. represivní funkce trestu a upřednostňování generálně preventivního charakteru dlouhodobých trestů odnětí svobody, rovněž vede k zvyšování počtu odsouzených a k nutnosti budování nových vězeňských kapacit (a to nehledě na postulát „...každý trest jednou skončí“<sup>141</sup>).

Soukromý sektor se může podílet na výstavbě nových, nebo rozšiřování a rekonstrukci stávajících vězeňských kapacit, stejně jako se může podílet tou či onou mírou na jejich provozu. Jak bylo uvedeno výše, to, jestli taková spolupráce bude v konečném důsledku pro stát ekonomicky výhodná, může být diskutabilní, vyloučit to ovšem v žádném případě nelze. Snahy laické veřejnosti volající po represivnějším přístupu státu v boji s kriminalitou je nutné brát s rezervou a ty samé snahy podnikatelsky potenciálně zainteresovaného soukromého sektoru je třeba důsledně odmítnout.

V příznivém světle se naopak privatizace vězeňství jeví v kontextu s teoriemi rehabilitačními, které usilují o nápravu pachatele prostřednictvím odborného dohledu a vhodného prostředí a restitučními, usilující především o odstranění škodlivých následků trestného jednání a náhradu škody tímto jednáním oběti trestného činu způsobenou.

Tyto teorie jsou však v porovnání s teoriemi odplatnými, teoriemi odstrašení a eliminačními teoriemi podstatně náročnější co do kvality odborného personálu a provozních nákladů dané věznice. Náprava pachatele pak bude stěží možná bez náležitě odborného (a tudíž i dobře zaplaceného) dohledu. Rovněž ubytování uvězněných

---

<sup>141</sup> NOVOTNÝ, O.; ZAPLETAL, J.; a kol. *Kriminologie*. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 214 an.

v relativně malých celách s relativně hodně spolubydlícími, mnohdy nevalné minulosti a charakteru, patrně k přílišné nápravě nepovede. Spíše se projeví efekt prisonizace, který, kombinovaný s nedostatkem smysluplných činností (především práce), povede spíše k pachatelově úpadku, než k nápravě. (O tom, že by snad z pracovní činnosti mohli alespoň symbolicky hradit majetkovou újmu jejich činem vzniklou ani nemluvě.) Zde, při aplikaci rehabilitačních a restitučních teorií, tak může soukromý sektor uplatnit inovativní postupy jak v resocializačních programech, tak v provozních činnostech samotného vězeňského zařízení a celý proces nápravy pachatele tak zlevnit (inovativní postupy v nápravně výchovných programech) a zefektivnit (zajistit práci pro odsouzené a tím jim poskytnout, kromě možnosti nápravy, i šanci alespoň symbolicky se hmotně podílet na odstranění škodlivých následků, které svým činem způsobili). Míra, jakou by tato opatření mohl realizovat závisí na zvolené míře spolupráce (francouzský model, nebo model hlubší spolupráce). Inovativní postupy soukromého sektoru v těchto oblastech by pak mohly přinést úsporu nákladů, které by byly vynaloženy, pakliže by je vykonával sektor veřejný. Vzniklá finanční úspora by tak mohla určitou měrou kompenzovat finanční náročnost resocializačních programů.

Rovněž fakt, že účast soukromého partnera ve vězeňství by mohla přinést komfortnější prostředí pro uvězněné (především ve spojitosti s Evropskými vězeňskými pravidly požadovaného limitu 6 m<sup>2</sup> podlahové plochy na jednoho uvězněného<sup>142</sup>) nelze z hlediska nápravy pachatele přehlédnout. Mezi laickou veřejností nejsou příliš populární myšlenky, že by uvěznění měli mít ve vězení dobré životní podmínky, nicméně je neoddiskutovatelným penologickým faktem, že v prostředí s nevyhovujícími materiálními a sociálními podmínkami dochází mnohem více k prisonizaci uvězněných, což nápravu pachatele značně znesnadňuje. Nenapravený pachatel se pak rovná potencionálnímu recidivistovi. Potenciální recidivista se pak rovná potencionálnímu uvězněnému, na jehož uvěznění bude muset stát opětovně vynaložit nemalé finanční prostředky.

Jednoznačně kladný přínos privatizace vězeňství spočívá v neposlední řadě i v efektivnější a kvantitativnějším zajištění možnosti práce uvězněných. O kladném významu práce odsouzených snad není pochyb. Soukromý sektor je v principu schopen zajistit práci pro uvězněné efektivněji než sektor veřejný, už jen z toho důvodu, že zisk

---

<sup>142</sup> Viz *Evropská vězeňská pravidla – Doporučení Rady Evropy č. R (06) 2, čl. 96*

z práce uvězněných pro něj může představovat určitý zisk. Je však třeba mít na zřeteli, že, minimálně s ohledem na Evropská vězeňská pravidla<sup>143</sup>, takovýto zisk nesmí být primárním zdrojem příjmu, který by soukromému subjektu ze spolupráce s veřejným sektorem na poli vězeňství plynul. Na ziskový motiv soukromého subjektu při zajišťování práce uvězněných by proto veřejný sektor neměl bez dalšího spoléhat a povinnost vytvoření určitého počtu pracovních míst smluvně podmínit. Ideální by bylo rovněž to, aby uvěznění dostali možnost nejen během výkonu trestu pracovat a tak získat pracovní návyky, popřípadě aby mohli alespoň symbolicky odčinit škodu, kterou svým trestným činem spáchali, ale i spojit tuto možnost s možností získání alespoň nějaké pracovní kvalifikace. Většina odsouzených totiž jakoukoliv pracovní kvalifikaci postrádá. Vůbec nejlepší by bylo, kdyby nekvalifikovaným odsouzeným bylo umožněno získat kvalifikaci v oborech, které jsou na aktuálním trhu práce nedostatkové. Potom by ani fakt, že byli ve výkonu trestu nemusel být překážkou toho, aby po propuštění získali slušné zaměstnání a vedli řádný život.

Závěrem lze tedy říci, že i z pohledu morálky a účelu trestu není vstup soukromého subjektu do vězeňství černobílou záležitostí. Jak zastánci privatizace vězeňství, tak její odpůrci, si svoje argumenty najdou a náležitě zdůvodní. Dle mého názoru zní odpověď na otázku, zda je privatizace vězeňství z pohledu morálky teoreticky přípustná „ano“. S tímto „ano“ však musí být nutně spojeny otázky, která budou začínat slovem „ale“ a budou pokračovat například takto: „v jaké šíři“, „jakou formou“, „v jaké hloubce“, „za jakých okolností“, „za jakých podmínek“ atd.

Teprve na základě odpovědí na tyto otázky bude možné odpovědět i na otázku, zda je prakticky přípustný v daném čase a místě ten který privatizační model.

---

<sup>143</sup> Srov. *Evropská vězeňská pravidla – Doporučení Rady Evropy č. R (06) 2, čl. 26.8.*

## **4. KAPITOLA 4. Privatizace vězeňství v zahraničních vězeňských systémech – minulost, budoucnost, perspektiva**

*Následující, čtvrtá kapitola této práce se sestává ze čtyřech dílů, ve kterých se čtenář seznámí se zahraničními zkušenostmi v oblasti privatizace vězeňství, a to od historických souvislostí, přes současnou situaci až po možnou budoucí perspektivu.*

*K privatizaci vězeňství je možno přistoupit v zásadě dvěma způsoby, a sice tzv. francouzským systémem privatizace nebo formou hlubší spolupráce. Tyto pojmy byly čtenáři vysvětleny v první kapitole, s jejich ekonomickými a etickými aspekty se seznámil v kapitole druhé, respektive třetí a v této kapitole se seznámí s jejich praktickou aplikací v zahraničí a zkušenostmi s ní spojenými.*

*První díl se bude zabývat zeměmi, které přistoupily k privatizaci vězeňství tzv. francouzskému systému privatizace věznic, třetí díl pak bude pojednávat o zemích, které převážně zvolily formu hlubší spolupráce.*

*Kvůli značné rozsáhlosti prvního a třetího dílu následuje z důvodu přehlednosti po každém z těchto dílů shrnutí, které je vždy vyčleněno jako díl samostatný.*

### **4.1. Smíšený model spolupráce veřejného a soukromého sektoru na poli vězeňství – vězeňské systémy Německa, Francie a jiných evropských států**

#### **4.1.1 Privatizace a vězeňský systém Spolkové republiky Německo**

Spolková republika Německo se sestává ze 16 spolkových zemí.

Fungování vězeňství je jako jedna z mocenských složek německého státního aparátu upravena jediným spolkovým zákonem - zákonem o výkonu trestu odnětí svobody (Strafvollzugsgesetz).<sup>144</sup> Tento zákon dává jednotlivým spolkovým zemím právo, respektive ukládá povinnost, detailně organizovat svůj vězeňský systém. Z tohoto práva, respektive povinnosti, pak plynou četné rozdíly mezi vězeňskými institucemi různých spolkových zemí, jako například různé názvy institucí vykonávající svoji působnost v oblasti vězeňství, různé provedení uniforem vězeňské stráže, atd..

---

<sup>144</sup> Strafvollzugsgesetz (BGBl. I S. 581, 2088; 1977 I S. 436); (StVollzG)

Spolkové vězeňství v Německu spadá, stejně jako ve většině evropských zemí<sup>145</sup>, pod pravomoc Spolkového ministerstva spravedlnosti (Bundesministerium der Justiz). Na konci roku 2009 bylo v Německu celkem 179 vězeňských ústavů, v nich bylo umístěno 70.817 osoby. Index uvězněných osob na 100 tis. obyvatel na konci února 2010 činil 100.<sup>146</sup>

Myšlenka privatizovat některé služby veřejného sektoru se v Německu objevila už za Wiemarské republiky<sup>147</sup>, počáteční snahy však zmařila hospodářská krize a následný nástup nacismu.

Realizace projektů spojených s privatizací veřejných služeb tak mohla být zahájena až po skončení druhé světové války a celkové konsolidaci hospodářských a společenských poměrů.

Na počátku existence poválečné Spolkové republiky bylo nejprve vyvinuto úsilí privatizovat státní průmyslové podniky. V té době byla zpravidla volena forma privatizace, kdy byly části podniků převedeny na zaměstnance, většinou formou tzv. Volksaktien. Po této fázi byly privatizační aktivity vesměs utlumeny.

S privatizací se poté znovu začalo až po roce 1975 z podnětu zprávy, kterou zpracovala Komise při spolkovém ministru financí.<sup>148</sup> Tato zpráva obsahovala doporučení, že ke snížení státních výdajů by bylo účelné přesunout některé náklady veřejného sektoru na sektor soukromý. Na základě této zprávy bylo tedy rozhodnuto započít s privatizačními projekty různých služeb, které do té doby měl na starosti výlučně veřejný sektor. Jednalo se například o odvoz a zpracování odpadu. Poté, jak o

---

<sup>145</sup> Srov. WALMSLEY, R. *Recent developments in the prison systems of central and eastern Europe*.

*In. Evropské vězeňské systémy: sborník z mezinárodní konference konané ve dnech 21. – 25.6. 2004 v Kroměříži pod záštitou pana Waltera Schwimмера, generálního tajemníka Rady Evropy, a Výboru pro obranu a bezpečnost Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR/ Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky; (uspořádal Lubomír Bajcura). – Vyd. 1. Praha, Vězeňská služba České republiky, 2004., s.21*

<sup>146</sup> statistika je dostupná na stránkách Spolkového Statistického úřadu (<http://www.destatis.de>), konkrétní statistický dokument z 16.2.2010 dostupný z odkazu:

[https://www-](https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1024197)

[ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1024197](https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1024197)

<sup>147</sup> Srov. LOSECH, J. *Privatisierung öffentlicher Unternehmen*, 2. Auflage. vyd. Baden-Baden, 1987, s. 13

<sup>148</sup> *Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesminister der Finanzen*



tom bude podrobněji pojednáno níže, se privatizační aktivity rozšířily i do dalších veřejných služeb, včetně vězeňství.

V současné době probíhají v Německu, tak jako i v jiných vyspělých zemích, odborné spory mezi zastánci a odpůrci privatizace veřejných služeb. Diskuze probíhají na mnoha právních i ekonomických úrovních.

K argumentům odpůrců privatizace v Německu i v jiných státech, kde privatizace těchto služeb probíhá, nebo je do budoucna plánována, patří mimo jiné to, že převod veřejných služeb, a zvláště pak takových, na kterých má stát výsostný zájem, by měl být zakázán. Důvodem zákazu má být to, že prostřednictvím těchto služeb, jako je například soudnictví, výběr daní, obrana, nebo právě vězeňství, plní stát své základní funkce.<sup>149</sup> Odpůrci poukazují na skutečnost, že demokratický právní stát musí spočívat na pevných právních základech. Výkon spravedlnosti je jedním z těchto základů a přenesení jakékoliv odpovědnosti za tyto služby na soukromý sektor je nepřípustné. Nepřípustnost takového přenosu spatřují v tom, že není možné, aby se stát, byť jakýmkoliv i sebemenším způsobem, vzdal svoji kontroly nad jistými klíčovými oblastmi, do nichž vězeňství nepochybně patří.

Co se týče právní situace ohledně privatizace veřejných služeb v Německu, existuje v tamní právním řádu určitý ústavněprávní dualismus.<sup>150</sup>

Pro úvahy, zda je privatizace německých veřejných služeb vůbec přípustná, je nejdůležitější zřejmě Čl. 33 Odst.4 GG<sup>151</sup>, který stanoví, že: „Výkon svrchovaných oprávnění je jako trvalý úkol zpravidla přenesen na příslušníky veřejné služby, kteří jsou ve veřejnoprávním služebním poměru a poměru založeném na přísaze.“<sup>152 153 154</sup>

---

<sup>149</sup> Srov. Pavlíček, Václav a kolektiv; *Ústavní právo a státověda – I.díl, Obecná státověda*, Linde Praha, a.s., Praha 1998, dotisk 2003, s. 49 an.

<sup>150</sup> Srov. KULAS, A. *Privatisierung hoheitlicher Verwaltung: Zur Zulässigkeit privater Strafvollzugsanstalten*,. vyd. Darmstadt., 1996, (Juristische Reihe; Bd.2)- Univ., Diss.—Marburg, s. 139

<sup>151</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Mrz 2009 (BGBl. I. S. 606)

<sup>152</sup> Artikel 33

(4) Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

Tento článek německé ústavy bývá nejčastěji zmiňován v souvislosti se zákazem privatizace vězeňských zařízení v Německu. Ovšem názor, že by tento článek jejich privatizaci naprosto zapovídal není většinově ani z teoretického, ani z praktického hlediska (*jak bude patrné níže z příkladu věznice Hünfeld*) akceptován.

Dle většinového názoru<sup>153</sup>, který je Německu v této otázce zastáván, se totiž tento článek netýká všech zaměstnanců, kteří pracují ve veřejném sektoru, ale pouze státních úředníků (Berufsbeamten), respektive zaměstnanců, jež jsou vzhledem ke státu ve služebním poměru. (Dienstverhältnis)

Stručně řečeno, tento článek zakazuje převod práv, úkolů, povinností, atp..., obecně řečeno kompetencí, jež mají zaměstnanci státu ve služebním poměru na kohokoliv jiného, než je jiná státní instituce. Zjednodušeně řečeno, platí zákaz převodu určitých kompetencí na soukromý subjekt.

Pro spolupráci veřejného a soukromého partnera v oblasti vězeňství z toho vyplývá, že není přípustný model, který je většinou (ne však výlučně), aplikován v USA, VB a některých provinciích Austrálie.

Níže bude pojednáno o tom, že ve vězeňských systémech těchto zemí je pro spolupráci soukromého a veřejného sektoru většinou využíván model ve, kterém je buď celé vězeňské zařízení včetně svých provozů a veškerých zaměstnanců převedeno na určitou, zpravidla dlouhou dobu, do soukromých rukou, a nebo je na základě objednávky státu (zadavatel) vybudováno soukromým investorem zařízení zcela nové a toto pak kompletně soukromým subjektem provozováno, přičemž mu při bezproblémové spolupráci je soukromému subjektu většinou kontrakt prodloužen. V případě, že by k prodloužení kontraktu nedošlo, je zpravidla smluvně stanoveno

---

<sup>153</sup> Srov. KULAS, A. *Privatisierung hoheitlicher Verwaltung:*

*Zur Zulässigkeit privater Strafvollzugsanstalten*,. vyd. Darmstadt:, 1996, (Juristische Reihe; Bd.2)- Univ., Diss.—Marburg, s. 139

<sup>154</sup> Tento článek sice vytyčuje meze pro privatizaci té státní správy, jež má být výlučně pod svrchovanou pravomocí státu, nicméně lze kontaktovat, že absolutní zákaz privatizace výkonu trestu nezakazuje. Srov. také komentář k čl. 33(4) MÜNCH,I Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Art. 20 bis Art. 69), Verlag C.H.Beck München, 2001, s 538-546

<sup>155</sup> Srov. KULAS, A. *Privatisierung hoheitlicher Verwaltung:*

*Zur Zulässigkeit privater Strafvollzugsanstalten*,. vyd. Darmstadt:, 1996, (Juristische Reihe; Bd.2)- Univ., Diss.—Marburg, s. 65

předkupní právo státu na předmětné zařízení (pakliže toto zařízení již v jeho rukou není)<sup>156</sup> Tyto modely spolupráce jsou však v Německu, minimálně s odkazem na výše zmiňovaný článek německé ústavy, nepřípustné. Důvodem je to, že v Německu, stejně jako v ČR, jsou v německých věznicích zaměstnání jednak zaměstnanci v pracovním poměru ke státu na základě pracovní smlouvy (Arbeitsvertrag), a jednak zaměstnanci, kteří jsou zařazeni do poměru služebního (Dienstverhältnis), což hlubší formě spolupráce se soukromým sektorem ve vězeňství, s ohledem na zmiňovaný Čl. 33 Odst.4 GG, klade meze.

Nic však není na překážku aplikacím modelů spolupráce, kdy jsou určité provozy, respektive zaměstnanci vězeňského zařízení, kteří jsou zaměstnání na základě pracovní smlouvy, v rámci dohody veřejného a soukromého partnera vyvedeni (outsorsing) pod správu soukromého partnera. Aplikace tzv. francouzského modelu privatizace vězeňství je tedy v Německu možná.

To lze dovodit i z § 155 odst. 2 StVollzG<sup>157</sup>, který umožňuje, je-li to nutné a chybí-li státním zaměstnancům (Vollzugsbeamten) potřebná odborná kvalifikace, za účelem dosažení cílů trestu (Vollzugziels) přenechat některé činnosti výkonu soukromému subjektu.<sup>158</sup>

Příkladem aplikace spolupráce tohoto typu je věznice Hünfeld<sup>159</sup> nedaleko Frankfurtu nad Mohanem ve spolkové zemi Hesensko.

V této věznici jsou na základě dohody soukromého partnera - společnosti Serco - a vlády Hesenska - některé služby tímto partnerem vykonávány.

---

<sup>156</sup> *K situaci, kdy je soukromě spravované vězeňské zařízení v rukou státu nebo soukromého partnera blíže 172-178 této práce. Na těchto stranách je uvedena analýza vlastnictví vězeňského zařízení aplikována na právní řád ČR. K zodpovězení otázky, jak taková situace byla řešena v zahraničí by bylo přirozeně třeba aplikovat právní řád toho kterého státu.*

<sup>157</sup> § 155 Vollzugsbedienstete (1) Die Aufgaben der Justizvollzugsanstalten werden von Vollzugsbeamten wahrgenommen. 2 Aus besonderen Gründen können sie auch anderen Bediensteten der Justizvollzugsanstalten sowie nebenamtlichen oder vertraglich verpflichteten Personen übertragen werden. (2) Für jede Anstalt ist entsprechend ihrer Aufgabe die erforderliche Anzahl von Bediensteten der verschiedenen Berufsgruppen, namentlich des allgemeinen Vollzugsdienstes, des Verwaltungsdienstes und des Werkdienstes, sowie von Seelsorgern, Ärzten, Pädagogen, Psychologen und Sozialarbeitern vorzusehen.

<sup>158</sup> *StVollzG tyto činnosti explicitně nevyjmenovává.*

<sup>159</sup> *Webová stránka této věznice je dostupná z: <http://www.jva-huenfeld.justiz.hessen.de/>*

Věznici Hünfeld lze stručně charakterizovat tak, že se jedná o zařízení s kapacitou více než 500 osob, ve kterém soukromý subjekt vykonává více než 45% činností. K těmto činnostem patří například vzdělávací programy, zdravotní a psychologická péče, správa objektu, atd. Konečná odpovědnost za zařízení, stejně jako odpovědnost za bezpečnost uvnitř i vně areálu, zůstává však i nadále v rukou státu.<sup>160</sup>

Spolupráce se soukromým sektorem v oblasti vězeňství se ovšem neomezuje pouze na projekt věznice Hünfeld. V současnosti se realizuje nebo se počítá s realizací dalších pěti PPP projektů v oblasti vězeňství.

Jedná se například o věznici Burg ve spolkové zemi Sasko-Anhaltsko. Věznice Burg má být vybudována formou DBFM a má mít kapacitu 650 vězňů.<sup>161</sup>

Dále je plánována věznice ve městě Freiburg ve spolkové zemi Bádensko-Württembersko. Soukromý subjekt by měl financovat a vystavět novou věznici, jejíž ubytovací kapacita by měla činit 500 vězňů.<sup>162</sup>

Třetím plánovaným PPP projektem v Německu byla věznice v Mnichově ve spolkové zemi Bavorsko. Formou DBFO bylo vybudováno zařízení pro 220 vězenkyň a mladistvých vězňů. Jakou soukromý partner bylo pro projekt věznice München-Stadelheim vybráno v květnu 2006 konsorcium firem Müller Altvatter/ Südleasing. PPP projekt v sobě zahrnoval vybudování věznice „na klíč“ během dvou let a částíčkou odpovědnost za její provozní údržbu po dobu 20 let. Plánovaná investice určená na tento projekt čítala 27 mil. €.<sup>163</sup> Věznice bylo otevřena s mírným zpožděním 26. května 2009.<sup>164</sup>

Nejnovějším PPP projektem v oblasti vězeňství je stavba věznice v Ratingenu ve spolkové zemi Dolní Sasko. Základní kámen k této věznici byl položen 21. dubna 2010, stavba by měla být dokončena v roce 2012. Celková kapacita věznice má kapacitu 850

---

<sup>160</sup> *Přehled činností vykonávaných IV této práce*

<sup>161</sup> Srov. <http://www.psiru.org/justice/PPRI74W.htm#GERMANY>

<sup>162</sup> Srov. ŠNAJDR, J., *PPP v oblasti vězeňství. PPP bulletin Asociace pro podporu projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru*, 2008, ročník 4, č. 2., s. 13

<sup>163</sup> Srov. *PPP bulletin Asociace pro podporu projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru*, 2006, ročník 2, č. 3., s. 7 a ŠNAJDR, J., *PPP v oblasti vězeňství. PPP bulletin Asociace pro podporu projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru*, 2008, ročník 4, č. 2., s. 13

<sup>164</sup> *Konečná cena v době dokončení této práce nebyla publikována.*

uvězněných, kteří by měli být ubytováni v celách převážně po jedné, maximálně dvou osobách. Náklady na výstavbu se měli pohybovat okolo 180 mil. eur.

#### 4.1.2 Privatizace a vězeňský systém Francie

Francie se v oblasti vězeňství potýkala v zásadě s podobnými problémy, které v souvislosti se zostřující se trestní represí vyvstaly v VB a USA<sup>165</sup>. Jednalo se vesměs o problém přeplněnosti věznic, nákladný a neefektivní systém financování provozu a nutnost zlepšit stávající životní podmínky ve většinou zastaralých vězeňských zařízeních.

Ačkoliv byla původně plánována komplexní privatizace věznic, tedy hlubší forma spolupráce než výkon pouze některých vesměs provozních činností prostřednictvím soukromého subjektu, podobně jako k tomu bylo přikročeno v USA a v devadesátých letech v některých provinciích Austrálie a ve VB, rozhodla v roce 1988 francouzská vláda a poté i parlament, že oblast kontroly a zajišťování bezpečnosti ve věznicích zůstane i nadále pod státní kontrolou.

V této souvislosti se hovoří o systému tzv. semi-private prisons<sup>166, 167</sup> někteří autoři pak hovoří o tzv. „francouzském modelu privatizace věznic.“<sup>168</sup>

Dle tohoto modelu privatizace věznic jsou tedy některé činnosti vězeňské správy zajišťovány na smluvním základě prostřednictvím soukromých subjektů.

Věznice může, ale nemusí, být zřízena v objektu vězeňské služby. Účast státní vězeňské služby v daném zařízení, lhotejno zda je fyzicky vlastněno státem nebo nikoliv, je však nezbytná. Účast vězeňské služby a soukromého subjektu na správě vězeňského zařízení jakož i možných souvisejících provozů (dílny, výrobní haly, atd.) je smluvně vymezena. Vězeňské službě zůstává odpovědnost za zacházení s odsouzenými, za jejich ostrahu a za dodržování zákonných podmínek výkonu trestu.

---

<sup>165</sup> K této problematice viz podrobně třetí díl této kapitoly.

<sup>166</sup> Srov. tamtéž s. 18. in fine.

<sup>167</sup> Doslovně „napůl soukromé věznice“, nebo též někdy věznice se „smíšeným systémem řízení“.

<sup>168</sup> Srov. MIKULE, V.; Novotný, O. Vězeňství a právo. In Veřejná správa a právo: Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70 narozeninám. 1. vyd. Praha: CH Beck, 1997

Co se praktické aplikace této koncepce ve francouzském vězeňství týče, byla koncem osmdesátých let ve Francii uplatněna z hlediska investic významná iniciativa s názvem „Le programme 13 000.“<sup>169</sup> Na základě tohoto programu mělo být vybudováno 25 nových vězeňských zařízení, přičemž 21 z nich mělo být zařazeno do tzv. společného řízení a 4 měly být ponechány plně v rukou státní vězeňské správy za účelem budoucího srovnání státního modelu a modelu smíšené spolupráce. Poslední věznice v rámci tohoto projektu byla uvedena do provozu v roce 1992.

Koncesní smlouvy uzavřené na konci osmdesátých let v rámci programu 13 000, byly po uplynutí doby, na které byly sjednány, dočasně prodlouženy. Zdravotní služby, které byly v rámci privatizace služeb převedeny do sféry soukromého partnera, byly navraceny pod správu Vězeňské služby. V roce 2001 byla vypsána nová soutěž na soukromé partnery pro tyto věznice, ve které byla vybrána tři uskupení schopná výstavby zařízení a jejich následné správy. Jednalo se o společnosti Idex & Cie, Siges a Gepa.

Co se organizační podoby spolupráce týče, tak na straně veřejného partnera stojí vězeňská služba (Direction de l'administration pénitentiaire). Soukromý partner se sestává z jednotlivých zástupců zodpovídajících za konkrétní služby, které jsou ve vězeňském zařízení vykonávány. Veřejný partner proto jedná se zástupci následujících sociálních a logistických služeb:

- stravování – zajišťování teplé stravy třikrát denně, chodu kuchyně včetně jejího vybavení, přípravy a případného převozu jídla, speciální nabídky jídel dle náboženského vyznání vězňů, včetně sváteční stravy v době nejvýznamnějších státních svátků
- organizování a zajišťování práce pro vězně, včetně zřizování dílen ve věznicích a dozoru nad výkonem práce, je-li třeba; zajišťování spolupráce s obchodními partnery, včetně odbytu výrobků, uzavírání smluv s podniky na výrobu určitých výrobků či částí výrobků

---

<sup>169</sup> Srov. McKEE, J.; Žižka J. *Systémy trestní justice v Evropě a Severní Americe: Francie*. vyd. Praha, Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2003, s. 35.

- sociálně-psychologické práce s vězni, která má většinou podobu v pohovoru s vězněm a zpracování tzv. pracovního projektu<sup>170</sup>
- doprava, která zahrnuje poskytnutí bezpečných automobilů i s řidičem<sup>171</sup>
- zajišťování vzdělávání vězňů zaměřeného na zvyšování možnosti jeho zaměstnatelnosti
- stavební práce, tj. veškeré činnosti, které souvisí se stavbou, přístavbou nebo přestavbou vězeňských zařízení včetně dalších víceprací
- zajištění obchodů určených k nákupu základních osobních potřeb vězňů
- údržba budov včetně technického zařízení a dodávek energií
- zajištění praní služeb prádelny a úklidových služeb<sup>172</sup>

Tito zástupci pak mezi sebou určí jednu osobu, tzv. technického ředitele, která jménem jejich uskupení jedná a vystavuje za toto uskupení faktury, které navíc ještě schvaluje ředitel příslušné věznice.

Nastanou-li v komunikaci mezi řídicími orgány soukromého a veřejného partnera komplikace, jsou tyto rozpory většinou řešeny konkretizací vzájemné smlouvy formou dodatku ke koncesní smlouvě.

Ohledně financování vězeňských zařízení platí, že ryze stání vězeňská zařízení jsou financována ze státního rozpočtu a velikost poskytnutých finančních prostředků, které jsou pevně stanoveny, odvisí od jejich velikosti a počtu míst k ubytování, bez ohledu na to, zdali jsou tato místa všechna obsazena, nebo je ve věznici naopak více uvězněných, než je její běžná kapacita.

Věznice se smíšenou správou oproti tomu dostávají finanční prostředky jednak formou fixních nákladů určených na zařízení, jednak formou tzv. běžných nákladů. Velikost běžných nákladů je variabilní a je odvislá od celkového počtu uvězněných osob. Není-li věznice plně obsazena, dostane méně finančních prostředků než ryze státní vězeňské zařízení, dojde-li ovšem k situaci, kdy je její kapacita překročena, dostane

---

<sup>170</sup> Pracovní projekt má do budoucna zajistit větší zaměstnatelnost uvězněného. Jedná se o zprávu o jeho dosavadních pracovních návycích a metodická doporučení, jak tyto návyky utužovat, popřípadě budovat nové.

<sup>171</sup> Eskortu vězňů je ale i nadále zajišťována vězeňskou službou, tj. samotnou stráž uvězněného při převozu vykonává vězeňská služba.

<sup>172</sup> K výše uvedeném srov. ŠTĚRBOVÁ, M, *Trestněprávní revue*, 2003, č.10., s. 315 an.

finančních prostředků o to více, na rozdíl od věznic ryze státních, kde finanční prostředky poskytnuté státem na faktickém počtu uvězněných nejsou odvislé.

Z hlediska ekonomického hodnocení programu 13 000 lze pro tuto chvíli uzavřít, že je smíšená správa věznic co do objemu vynaložených finančních prostředků asi o 8 až 10 % dražší než správa státní. Nicméně rozdíl v úrovni služeb poskytovaných ve státních a smíšených vězeňských zařízeních čítá minimálně 30 % ve prospěch vězeňských zařízení se smíšenou správou.<sup>173</sup> Ukazuje se tedy, že smíšené řízení, ač je finančně nákladnější, je z hlediska vynaložených prostředků patrně efektivnější.

Jelikož se spolupráce se soukromým sektorem osvědčila, byl v roce 1997 přijat nový vládní program týkající se vězeňství, který nese název „Programme 4000“. V rámci tohoto programu byl model smíšené správy rozšířen o dalších šest vězeňských zařízení, která byla v nevyhovujícím technickém stavu. V listopadu 2005 bylo pro první skupinu vězeňských PPP projektů vybráno konsorciu vedené skupinou Eiffage. Tato první skupina PPP projektů byla tvořena projekty výstavby a údržby 4 věznic ve východní Francii. Po jejím dokončení by mělo vzniknout 2800 nových nebo podstatně rekonstruovaných míst pro odsouzené. Odhadované investiční náklady těchto projektů by neměly přesáhnout částku 300 milionů eur.<sup>174</sup>

Z hlediska předpokládaného vývoje plánuje Francie uskutečnit další projekty na výstavbu zhruba 13.200 míst (tj. asi 18 věznic). Kvůli úspoře finančních prostředků se do budoucna uvažuje o změně současné koncepce v tom smyslu, že by vězeňské zařízení bylo postavenou soukromým partnerem, který by byl tohoto objektu zároveň vlastníkem. Vězeňská správa by pak platila nájem po dobu 20 až 30 let a pakliže by poté nedošlo k prodloužení kontraktu, teprve poté by stavba přešla do vlastnictví státu.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Srov. ŠTĚRBOVÁ, M, *Trestněprávní revue*, 2003 , č.10., s. 322

<sup>174</sup> Srov. BABIN, L, *PPP v oblasti vězeňství. PPP bulletin Asociace pro podporu projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru*, 2009 , ročník 5, č. 3., s. 17.

<sup>175</sup> Srov. ŠTĚRBOVÁ, M, *Trestněprávní revue*, 2003 , č.10., s. 318, ke koncepci vlastnictví a různým variantám PPP projektů pak str. 172-178 této práce.



#### 4.1.3 Privatizace a vězeňské systémy některých dalších států

Spolupráce veřejného a soukromého sektoru v oblasti vězeňství probíhá i v dalších evropských a mimoevropských zemích. Podobně jako je tomu v Německu a Francii, tak se i v jiných evropských zemích používá modelu semi private detention.

PPP projekt na principu tzv. francouzského modelu je realizován například v **Maďarsku**. Vězeňské zařízení Szombathely, jehož kapacita činí až 700 míst a jehož náklady dosáhly 76 mil. eur<sup>176</sup> je prvním zařízením svého druhu ve střední Evropě. Tento projekt byl, podobně jako v jiných státech, iniciován z důvodu nedostačující kapacity stávajících vězeňských zařízení. Úkolem soukromého sektoru byla výstavba věznice a zajištění některých doplňkových služeb (vzdělávání, stravování, apod.), sama správa však zůstala v rukou státu.<sup>177</sup>

Podobnou řešení jako Francie zvolila i **Belgie**, když se v roce 1993 rozhodla zapojit soukromé společnosti do budování dvou nových věznic.<sup>178</sup>

Příkladem mimoevropské země, ve které již byl úspěšně realizován PPP projekt věznice na principu tzv. francouzského modelu je **Jihoafrická republika**. Výstavba vězeňského zařízení s názvem Louis Trichardt s celkovou kapacitou 3 024 (!) míst byla dokončena v termínu - 1. února 2002.

#### 4.2 Shrnutí situace v zemích aplikující ve vězenství model smíšené spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým

K privatizaci vězeňství v Spolkové republice Německo je možné uvést, že širší spolupráce, než spolupráce formou tzv. francouzského systému privatizace věznic, není slučitelná s německým právním, respektive ústavním řádem. To samé lze obecně prohlásit o privatizaci veřejných služeb, prostřednictvím kterých plní stát svoje základní úkoly (Kernaufgaben). „Ačkoliv v Německu nepanuje jednotna v tom, co se pod těmito základními úkoly má rozumět a jak mají být potažmo soukromým sektorem

---

<sup>176</sup> Zdroj: <http://www.psiru.org/justice/ppri67.htm>

<sup>177</sup> Zdroj: [www.pppcentrum.cz](http://www.pppcentrum.cz) ; [www.asociaceppp.cz](http://www.asociaceppp.cz)

<sup>178</sup> Srov. ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..*Privatizing prisons: rhetoric and reality*. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 111

zajišťovány, lze konstatovat, že stát musí poskytnout občanům jistotu, že určité úkoly, bude-li je zajišťovat soukromý sektor, budou zajišťovány na takové úrovni, aby nebyly horší, než kdyby je poskytoval sektor veřejný. Pro tyto úkoly se užívají různá označení, například „klasické“ („klassischen“); „přirozené“ („natürlichen“); „podstatné“ („wesentlichen“); „nutné“ („notwendigen“). Tradičně je do těchto služeb kromě vězeňství řazena obrana, zajištění vnitřní bezpečnosti (policie), soudnictví, zákonodárná činnost, výkon trestního práva (Strafvollstreckung), výběr daní a další.<sup>179</sup>

Německá spolková republika jako celek, ani žádný z jejích spolkových států sice žádnou oblast veřejných služeb do výlučné působnosti soukromého sektoru nesvěřila, v některých oblastech ale vedle sebe stát a soukromý sektor jako zajišťovatel daných služeb fungují paralelně nebo komplementárně. Příkladem takové spolupráce je činnost soukromých subjektů typů arbitra v oblasti rozhodování obchodně právních sporů (Betriebsjustiz), pravomoci kapitána letadla nebo lodě, který má za určitých pravomocí podobné pravomoci, jako policejní instituce a koneckonců i zmiňované PPP projekty v oblasti vězeňství, z nichž první byl PPP projekt věznice Hünfeld v spolkové zemi Hesensko.

Německá ústava obecný zákaz privatizace vězeňství neobsahuje.<sup>180</sup> To, jestli je privatizace v oblasti veřejných služeb, tedy i vězeňství, přípustná, je v Německu posuzováno případ od případu.<sup>181</sup> Žádný konkrétní zákon, ani judikatura stanovující mantinely privatizace veřejných služeb v jakémkoliv sféře jejich výkonu neexistuje. Pro přípustnost privatizace veřejných služeb, vězeňství nevyjímaje, je klíčové, jakou formou a do jaké míry se má soukromý subjekt zapojit do výkonu veřejné služby.

Na základě výše zmíněných skutečností je možné konstatovat, že výkon trestu tak může být i za současného právního stavu v Německu zajišťován prostřednictvím soukromého partnera, ovšem s tím omezením, že klíčová zodpovědnost za dodržování práv a povinností odsouzených, stejně jako faktické omezení jejich osobní svobody, zůstává nadále ve výlučné kompetenci státu, respektive vězeňských služeb jednotlivých spolkových zemí.

---

<sup>179</sup> Srov. KULAS, A. *Privatisierung hoheitlicher Verwaltung: Zur Zulässigkeit privater Strafvollzugsanstalten*, vyd. Darmstadt, 1996, (Juristische Reihe; Bd.2)- Univ., Diss.—Marburg, s. 109

<sup>180</sup> Srov. *tamtéž* s. 111.

<sup>181</sup> Srov. *tamtéž* s. 112.

K podobným závěrům došly i jiné země evropského kontinentu, ale i např. JAR, kde je spolupráce veřejného a soukromého sektoru v oblasti vězeňství realizována na obdobném principu jako v Německu, čili na principu tzv. semi private detention, neboli smíšeného modelu, neboli francouzského systému privatizace věznic.

K těmto státům je možné v současnosti počítat i Českou republiku, neboť i v ČR již byly zahájeny přípravy k realizaci prvního, pilotního, PPP projektu, který by měl být realizován na tzv. francouzském principu privatizace věznic. O daném projektu – projektu věznice v Rapoticích – bude podrobně pojednávat čtvrtý díl páté kapitoly této práce.

### **4.3 Hlubší model spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým na poli vězeňství – Vězeňské systémy Anglie, Walesu, Skotska, Austrálie a USA**

#### **4.3.1 Vězeňský systém Anglie a Walesu a role soukromého subjektu v něm**

##### **4.3.1.1 Historický vývoj vězeňství v Anglii a Walesu**

Obdobné ekonomicko politické podmínky, které umožnily vznik soukromých vězeňských zařízení v USA a které budou podrobně rozvedeny v souvislosti s privatizací vězeňských systémů Spojených států, začaly ovlivňovat i dění na poli vězeňství ve VB (I když vývoj této problematiky ve VB má oproti vývoji v USA svá vlastní specifika.)

Ve Velké Británii byl z hlediska privatizace veřejných služeb přelomový rok 1979, kdy v parlamentních volbách zvítězila Konzervativní strana v čele s Margaret Thatcherovou.

Margaret Thatcherová byla, stejně jako například ekonom Milton Friedman nebo v USA prezident Donald Regan, představitelkou ekonomického směru tzv. neokonzervatismu. Jako představitelka tohoto ekonomického směru poukazovala na

nutnost ekonomicko politických změn, které dle přívrženců neokonzervativní hospodářské politiky „přebujelý stát“<sup>182</sup> a rostoucí regulace trhů vyžadují.

Neokonzervatismus respektuje, že v určitých oblastech ekonomiky je role státu nezastupitelná (například nezbytnost nezávislých centrálních bank a ochrany práva a bezpečnosti v oblasti peněžního a kapitálového trhu).<sup>183</sup> Zároveň však v jiných oblastech požaduje omezení role státu, a tím dosažení snížení daňového zatížení. Neokonzervativní politiku je možné teoreticky aplikovat i v oblasti trestního práva, respektive jeho výkonu, což bylo po vítězství Margaret Thatcherové ve VB postupně uskutečněno v praxi.

S nástupem Margaret Thatcherové k moci se trestní politika, do té doby spíše liberálně orientovaná, zaměřená na prevenci a nápravu pachatele<sup>184</sup>, začala ubírat opačným směrem, směrem represivním.

V této souvislosti lze poukázat na analogický vývoj s vývojem v USA.<sup>185</sup> V roce 1979 před volbami vydala Konzervativní strana manifest, ve kterém vyjádřila své teze týkající se trestní politiky ve třech zásadách:<sup>186</sup>

- na problém kriminality by mělo být spíše nazíráno z pohledu obětí než z pohledu pachatelů.
- podpora represivních – odstrašujících strategií, tj. zpřísnění trestání
- víra ve svobodnou vůli a rozhodování lidí, což znamená že každý je odpovědný za svoje činy, za svoje rozhodnutí spáchat trestný čin a kdokoliv, ať je bohatý nebo chudý, má na výběr, bude-li zákon porušovat nebo dodržovat. Pakliže se rozhodne zákon porušovat, musí za to být náležitě přísně potrestán

---

<sup>182</sup> Rozuměno státní aparát

<sup>183</sup> Srov. HINDLS, R.; HOLMAN, R.;, HRONOVÁ, S.; a kol. *Ekonomický slovník. 1. vydání.* vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 262

<sup>184</sup> Srov. ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..*Privatizing prisons: rhetoric and reality.* vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 37.

<sup>185</sup> Srov. s. 116 an. této práce.

<sup>186</sup> Srov. ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..*Privatizing prisons: rhetoric and reality.* vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 37.

Po svém vítězství v předčasných parlamentních volbách v roce 1979 začali Konzervativci postupně tyto své teze uvádět do praxe. Důsledkem toho došlo logicky k situaci, kdy přímo úměrně zvyšující se represi začal stoupat počet uvězněných osob.

Růst vazebně stíhaných a odsouzených mezi lety 1979 – 1988 vítězství Konzervativní strany a zároveň tempo, jakým rostl tento počet do jejího vítězství, ilustruje následující tabulka<sup>187</sup>:

**Průměrná vězeňská populace v Anglii, Walesu a Skotsku mezi léty 1973 - 1988**

Zdroj: Privatizing prisons: rhetoric and reality/ Adrian L. James... (et. Al.) – London: Sage Publications, 1997, s 45

Rok	Ve vazbě	Ve výkonu trestu	Celkem
1973	5.109	31.665	36.774
1974	5.471	31.396	36.867
1975	6.087	33.733	39.820
1976	5.605	35.838	41.443
1977	5.911	35.659	41.570
1978	6.235	35.661	41.796
1979 <sup>188</sup>	<b>6.629</b>	<b>35.591</b>	<b>42.220</b>
1980	6.283	35.581	42.264
1981	7.289	36.022	43.311
1982	7.779	35.928	43.707
1983	8.287	35.486	43.773
1984	9.028	34.321	43.349
1985	9.973	36.305	46.278
1986	10.318	36.571	46.889
1987	11.432	37.531	48.963
1988	11.997	38.282	49.949

<sup>187</sup> Stejná tabulka je pro přehlednost přiložena jako příloha č. V této práci.

<sup>188</sup> Vítězství Konzervativní strany pod vedením Margaret Thatcherové v předčasných parlamentních volbách

S rostoucím počtem uvězněných osob zároveň rostla i průměrná doba, kterou strávili podezřelí ve výkonu vazby (například z průměrných 36 dnů v roce 1978 vzrostala tato doba až na 54 dní v roce 1990.<sup>189</sup>)

Rostoucí problémy s počtem odsouzených násobila zastaralost mnohých vězeňských zařízení a s tím spojená nutnost jejich obměny, popřípadě výstavby nových vězeňských kapacit.

Situaci, která panovala ve vězeňských zařízeních Anglie a Walesu na konci 80. let dvacátého století ilustruje výroční správa hlavního inspektora věznic (HM Chief Inspector of Prisons) z roku 1988, v níž je uvedeno, že: „Fyzická a psychická kondice mnoha uvězněných není optimální. Vězňové sice kvůli podmínkám ve věznicích nejsou nikde ohroženi na životě, nicméně podmínky vedou často k prostředí intolerance a zvýšené agresivity. Zvláště pro uvězněné ve výkonu vazby se pro velký nárůst těchto uvězněných v průběhu roku staly životní podmínky místy dosti obtížné. Přehlnutost, mnohdy až dvojnásobná obsazenost cel proti normálu s omezenými hygienickými možnostmi, znamenají skutečnou mizérii. Mnoho uvězněných v místních věznicích tráví většinu dne pod zámkem v počtu dvou až tří lidí, a to v cele, která je svou velikostí určena pouze pro jednoho člověka. Často chybí odpovídající sanitární zařízení.“

Na tuto situaci bylo třeba adekvátním způsobem reagovat. Jako řešení této situace byla, na základě analýzy zkušeností s řešením podobných problémů v USA, zvolena spolupráce se soukromým sektorem.

Spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým na poli vězeňství Anglie a Walesu započala roku 1987. Moyle k tomu uvádí, že: „V květnu roku 1987 byla sněmovně reprezentantů (House of Common) předložena její komisí (The Home Affairs Committee of the House of Commons<sup>190</sup>) zpráva s názvem „Contract Provisions of Prisons<sup>191</sup>“, která byla vypracována na základě návštěvy členů této komise v soukromě spravovaných vězeňských zařízeních USA.“<sup>192</sup>

---

<sup>189</sup> Srov. ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..*Privatizing prisons: rhetoric and reality*. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 46.

<sup>190</sup> Volně přeloženo: „Komise sněmovny reprezentantů pro záležitosti vnitřních věcí.“

<sup>191</sup> Volně přeloženo: „Nakládání s vězni“.

<sup>192</sup> Tamtéž s. 40.

Tato zpráva byla předzvěstí Zelené knihy vydané roku 1989 s podtitulem „Private Sector Involvement in the Remand System<sup>193</sup>“, která nastínila možnost účasti soukromého partnera, prozatím jen ve vazebním vězeňství. U toho se však, jak bude patrné dále, spolupráce se soukromým sektorem nezastavila.

Na základě Zelené knihy byla v roce 1989 v rámci Ministerstva vnitra (Home Office) zřízena Remand and Contract Unit.<sup>194</sup> V roce 1990 byla Ministerstvem vnitra ohlášena reorganizace eskortní služby a nápravných zařízení (Remand centre, tj. zařízení pro výkon vazby a nápravných zařízení pro mladistvé).

Na základě této reorganizace bylo v dubnu 1992 zprovozněno první soukromé nápravné zařízení ve VB, vazební věznice Wolds.<sup>195</sup> O věznici Wolds bude pojednáno v rámci hlubšího rozboru níže.

V roce 1991 byl v Anglii taktéž schválen nový a pro možnost vstupu soukromého partnera do vězeňství klíčový zákon – Criminal Justice Act 1991 c.53 (*dále jen Criminal Justice Act, CJA*)<sup>196</sup>, který nabyl účinnosti 1.1.1992. Tento zákon se stal z pohledu možnosti realizace vězeňství doslova revoluční, neboť umožnil Ministerstvu vnitra uzavírat se soukromými subjekty smlouvy o provozování vězeňských zařízení, a to nejen v rámci těch zařízení, ve kterém se vykonávala vazba či náprava mladistvých, ale i v zařízeních určených pro výkon trestu odnětí svobody.

V roce 1992 byl konzervativní vládou představen program s názvem The Private Finance Initiative, jež kalkuloval s tím, že soukromý sektor je v podstatě schopen zajistit všechny služby, které zajišťuje sektor veřejný. Možnost převodu věznic z veřejného systému do systému soukromého byla rovněž součástí tohoto programu.

V oblasti výkonu trestu, respektive v oblasti vězeňství, měly vybrané subjekty soukromého sektoru převzít odpovědnost za jeho výkon, neboť tehdejší

---

<sup>193</sup> Volně přeloženo: „Zapojení soukromého sektoru do systému vazby“.

<sup>194</sup> Volně přeloženo: „Obor pro smlouvy v oblasti výkonu vazby“.

<sup>195</sup> Údaje o této věznici jsou dostupné z jejich oficiálních webových stránek z <http://www.hmpwolds.co.uk/>

<sup>196</sup> Originální znění CJA je možno najít na oficiálních webových stránkách OPSI (Office of Public Sector Information): <http://www.opsi.gov.uk>

znění CJA je pak přímo dostupné z: [http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1991/ukpga\\_19910053\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1991/ukpga_19910053_en_1)

vězeňský systém s výlučným postavením veřejného sektoru se jevil jako zastaralý a neefektivní.<sup>197</sup>

Criminal Justice Act ve své části IV., § 84 an., umožnil uzavřít se soukromou společností buď smlouvu na provoz již existujícího státního vězeňského zařízení, nebo smlouvu na výstavbu a následnou správu a provoz zcela nového vězeňského zařízení. Úloha státu pak může být redukována toliko na zajišťování dohledu nad těmito zařízeními, a to jednak za pomoci níže zmíněných kontrolních institucí<sup>198</sup>, které se však neomezují jen na soukromá vězeňská zařízení, neboť jim stejnou měrou podléhají i vězeňská zařízení veřejná, a jednak na aplikaci zvláštních opatření, která jsou charakteristická pouze pro soukromá vězeňská zařízení.

K těmto zvláštním opatřením patří například institut schválení osoby na postu ředitele soukromého vězeňského zařízení státním sekretářem (tzv. Secretary of State). K dalším z těchto zvláštních opatření patří zajištění státního dohledu přidělením státního úředníka, který dohlíží na chod věznice, jehož povinností je podávat hodnotící zprávy a který je rovněž povinen prošetřovat případné stížnosti uvězněných na chování vězeňské stráže při výkonu služby.

Nejvýznamnější a nejkontroverznější novinka, kterou CJA přinesl, je však bezesporu to, že příslušníci vězeňské stráže, kteří zajišťují vnitřní i vnější bezpečnost objektů, tedy i ostrahu a tím i faktické omezení svobody uvězněných v soukromých vězeňských zařízeních, jsou taktéž zaměstnanci soukromé společnosti a nespádající pod státní vězeňskou službu ( HM Prison Service).

Na rozdíl od tzv. francouzského modelu, ve kterém strážní a dozorčí službu vykonávají a rovněž za ni nesou odpovědnost příslušníci státní vězeňské služby, mohou dle CJA činnosti s touto službou spojené vykonávat i zaměstnanci soukromého subjektu.

Při výkonu těchto činností zaměstnanci soukromého subjektu mohou využít veškerá práva s těmito činnostmi spojená a to včetně práva vykonávat osobní prohlídky u odsouzených osob stejně jako u osob vstupujících do prostor věznice.

---

<sup>197</sup> Srov. GENDERS, E.; PLAYER, E.. *The commercial context of criminal justice: prison privatisation and the perversion of purpose*. Criminal law review. r. 2007, č. 7, s 517.

<sup>198</sup> Srov. str. 96-98 této práce.



Další činnosti, které CJA soukromému subjektu umožnil, jsou i přímá ostraha vězňů, udržování pořádku, disciplíny a péče o dobré životní podmínky vězňů. Pro výkon těchto činností mohou jeho zaměstnanci, je-li to třeba, použít přiměřených prostředků donucení.

První soukromá vězeňská zařízení byla koncipována pouze na principu soukromé správy (management – only basis), jejíž doba se měla omezit na časový horizont zhruba 5 let s možností dalšího prodloužení.

Roku 1994<sup>199</sup> byly už ale všechny nové kontrakty o správě věznic koncipovány na modelu DCMF<sup>200</sup>. V případě realizace PPP projektu touto formou má budovu vězeňského zařízení včetně jejího vybavení i pozemku po dobu trvání kontraktu soukromý subjekt v pronájmu. Soukromý subjekt musí před uvedením věznice do provozu, jakožto i po něm, splňovat veškeré podmínky (output terms), jež mu byly v kontraktu stanoveny.

#### **4.3.1.2 Spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým na poli vězeňství v současnosti**

V současnosti je v Anglii a Walesu 11 soukromě spravovaných věznic, které řídí 4 soukromé firmy a to: Serco, GSL, Justice Services a G4S.<sup>201</sup> Všechny uvedené společnosti jsou nadnárodní a mají zkušenosti s řízením obdobných vězeňských zařízení i v jiných zemích.<sup>202</sup> Současná kapacita soukromých věznic Anglie a Walesu činí více než 8.000 vězeňských lůžek.

National Offender Management Service uváděl v roce 2005, že z celkové vězeňské kapacity Anglie a Walesu činí podíl soukromých zařízení 14% a zhruba 25%

---

<sup>199</sup> Srov. ŠROLLOVÁ, J., *PPP v oblasti vězeňství. PPP bulletin Asociace pro podporu projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru*, 2008, ročník 4, č. 2., s. 14.

<sup>200</sup> D – design (navrhni); C – construct (projektuj); M- manager (ved', říd'); F – finance (financuj)

<sup>201</sup> Srov. GENDERS, E.; PLAYER, E., *The commercial context of criminal justice: prison privatisation and the perversion of purpose. Criminal law review*, r. 2007, č. 7, s. 517.

<sup>202</sup> Například Acacia prison v Austrálii je ovládaná společností Serco – Australia, více informací o tomto zařízení je dostupné na oficiálních webových stránkách australské vězeňské služby, konkrétně informace o věznici Acacia jsou dostupné z <http://www.correctiveservices.wa.gov.au/A/acaciaprison.aspx>

vězňů vykonává nebo vykoná alespoň část svého trestu v soukromém vězeňském zařízení.<sup>203</sup>

V roce 2004 přesáhlo v Anglii a Walesu procento uvězněných umístěných v soukromých vězeňských zařízeních v poměru k uvězněným ve veřejných věznicích i USA, neboť zatímco v roce 2004 bylo ve vězeňských zařízeních Anglie a Walesu dislokováno celkem 9%<sup>204</sup> vězňů z celkové vězeňské populace, ve Spojených státech to ve státních a federálních věznicích to bylo pouze 6.6% .<sup>205</sup>

O rok později, tedy v roce 2005 pak činil tento celkový podíl Anglii a Walesu 10%<sup>206</sup>, ve Spojených státech pak 6,7%.<sup>207</sup>

Z výše řečeného, jakož i níže uvedené tabulky, ilustrující vývoj počtu odsouzených v jednotlivých soukromých vězeňských zařízeních na území Anglie a Skotska v korelaci k celkovému počtu odsouzených, je možné konstatovat, že počet odsouzených v soukromých vězeňských zařízeních v Anglii a Walesu, podobně jako v USA, vykazuje setrvalý vzestup a procento odsouzených umístěných v těchto zařízeních permanentně roste.<sup>208</sup>

---

<sup>203</sup> Zdroj: *National Offender Management Service, Office for Contracted Prisons, Statement of Performance and Financial Information* Apríl 2004-March2005, dostupné z [www.noms.homeoffice.gov.uk/news-publications-events/publications/strategy/OCP/](http://www.noms.homeoffice.gov.uk/news-publications-events/publications/strategy/OCP/) , (připojeno 12 září 2006)

<sup>204</sup> Srov. NATHAN, S. *Globalisation and Private Prisons* . *Howard Leaque Magazine* ,2004, roč. 22, č.3. , s. 77.

<sup>205</sup> Srov. *US Department of Justice, Bureau of Justice, Prison and Jail Inmates at Midyear 2004*, Apríl 2005, NCJ 208801, dostupné také z [www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/pjim04.pdf](http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/pjim04.pdf), (přidáno v 18.září, 2006)

<sup>206</sup> Srov. *National Offender Management Service, Office for Contracted Prisons, Statement of Performance and Financial Information (Home Office, London, 2006)*, dostupné z: [www.noms.homeoffice.gov.uk/news-publications-events/publications/strategy/ocp\\_perf\\_06\\_pdf](http://www.noms.homeoffice.gov.uk/news-publications-events/publications/strategy/ocp_perf_06_pdf) (připojeno 12. září 2006)

<sup>207</sup> Srov. *US Department of Justice, Bureau of Justice, Prison and Jail Inmates at Midyear 2005*, May 2006, NCJ213133, dostupné také z [www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/pjim05.pdf](http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/pjim05.pdf) , (připojeno v 18.září 2006)

<sup>208</sup> Tato tabulka je rovněž vložena jako příloha č. VI této práce.

Zdroj: National Offender Management Service, Prison Population, Prison Population & Accommodation Briefings for 2004 – 2010; vlastní úpravy<sup>209</sup>

<b>Počet uvězněných v soukromě spravovaných věznicích v Anglii a Walesu mezi lety 2004 – 2010</b>							
<b>Věznice</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Altcourse</b>	1.008	903	1.035	1.105	1.314	1.302	1.280
<b>Ashfield</b>	248	276	386	392	392	350	232
<b>Bronzfield</b>	-----	404	416	406	446	458	467
<b>Doncaster</b>	1.130	1.124	1.141	1.138	1.149	1.099	1.137
<b>Dovergate</b>	858	792	842	823	842	842	1.088
<b>Forest Bank</b>	1.035	1.035	1.084	1.053	1.119	1.082	1.349
<b>Lowdham Grange</b>	524	493	550	590	680	686	685
<b>Parc</b>	1.023	984	1.085	1.075	1.162	1.205	1.159
<b>Peterborough</b>	-----	-----	913	905	990	944	943
<b>Rey Hill</b>	663	595	610	635	598	648	653
<b>Wolds</b>	347	323	354	366	337	385	386
<b>Odsouzených v soukromě spravovaných věznicích</b>	<b>6.836</b>	<b>6.929</b>	<b>8.416</b>	<b>8.466</b>	<b>9.029</b>	<b>9.001</b>	<b>9.379</b>
<b>Celkový počet odsouzených ve všech věznicích</b>	<b>74.777</b>	<b>75.320</b>	<b>79.950</b>	<b>79.537</b>	<b>82.180</b>	<b>82.825</b>	<b>83.925</b>
<b>Procento z celkového vězňů</b>	<b>9,14</b>	<b>9,20</b>	<b>10,53</b>	<b>10,64</b>	<b>10,97</b>	<b>10,87</b>	<b>11,18</b>

<sup>209</sup> Uvedené údaje platí vždy pro únor daného roku. Komplexní vězeňské statistiky Anglie a Walesu jsou přístupné z <http://www.hmprisonservice.gov.uk/resourcecentre/publicationsdocuments/index.asp?cat=85>

#### 4.3.1.3 Institucionální zajištění vězeňství Anglie a Walesu v kontextu spolupráce se soukromým sektorem

Za chod trestní justice v rámci Anglie a Walesu mají hlavní odpovědnost tři instituce, které pojmově náleží do složky výkonné.<sup>210</sup> Jsou jimi:

- Úřad korunní prokuratury (**Crown Prosecution Service**), který zodpovídá za provádění nezávislého trestního stíhání téměř všech trestných činů, jejichž vyšetřování zahájila policie. V čele Úřadu prokuratury stojí ředitel státních zastupitelství (Direktor of Public Prosecutions). Úřad podléhá kontrole generálního prokurátora.
- Oddělení lorda kancléře (**Lord Chancellor's Department**). Tento úřad se zabývá záležitostmi soudnictví, státní správou vyšších soudů a má rovněž zodpovědnost na úseku právní pomoci. Lord kancléř je členem vlády (Cabinet) a mluvčím sněmovny lordů (House of Lords) a je taktéž nejvyšším soudním úředníkem v zemi.
- Ministerstvo vnitra (**Home office**), které se zabývá záležitostmi týkajícími se trestního práva, policie, probace a vězeňství. Ministr vnitra nese obecnou zodpovědnost i za vnitřní bezpečnost v zemi.

Ve vězeňském systému Anglie a Walesu kromě těchto základních, existuje několik dalších institucí majících za úkol kontrolu vězeňských zařízení. Při kontrole pak tyto instituce nečiní rozdíl, jedná-li se o zařízení veřejné nebo soukromé. Vůči zařízením veřejným i soukromým mají stejné kontrolní pravomoci. Tyto instituce kontrolují zejména bezpečnost věznic, vězňů i personálu, kontrolují rovněž kvalitu ubytovacích standardů, monitorují zacházení s uvězněnými, popřípadě se zabývají jejich stížnostmi rozličného charakteru.

První takovou kontrolní institucí je vězeňský a probační ombudsman - **Prisons and Probation Ombudsman (PPO)**.

Vězeňský a probační ombudsman je nezávislou institucí, na kterou se mohou obracet vězni a osoby podrobené režimu probace se svými stížnostmi.

---

<sup>210</sup> VÁLKOVÁ, J. Systémy trestní justice v některých evropských zemích, vyd. Praha. Institut pro kriminologii a sociální prevenci, listopad 1993

Ombudsman je oprávněn dané stížnosti prošetřit. Při prošetřování těchto stížností mu musí být, podobně jako členovi IMB<sup>211</sup>, umožněn přístup do všech vězeňských zařízení a jejich částí bez rozdílu. Vězeňskému ombudsmanovi musí být vždy umožněn vstup do všech prostor vězeňského zařízení a rozhovor s kterýmkoliv vězněm, tedy ne jen se samotným stěžovatelem. Ombudsman má taktéž právo prostudovat všechny dokumenty, které, nejen dané zařízení, ale i policejní a justiční orgány, ohledně stěžovatele vedou.

Druhou institucí, která se v Anglii a Walesu zabývá kontrolou výkonu trestu, je **Independent Monitoring Board**<sup>212</sup> (dále jen IMB).

IMB je nezávislou organizací, která působí v každé věznici v Anglii a Walesu, opět bez ohledu na to, jedná-li se o věznici soukromou nebo veřejnou. Členové této organizace z řad místní veřejnosti jsou jmenováni pro každé vězeňské zařízení ministrem spravedlnosti.

Členové IMB kontrolují přiměřenost a vhodnost zacházení s vězni ze strany personálu věznice. Členové této organizace mají, stejně jako ombudsman, z titulu své funkce v kteroukoliv dobu přístup do všech částí vězeňského zařízení, s výjimkou případů, kdy by mohli narušit bezpečnost zařízení nebo ohrozit bezpečnost svoji či personálu. Mají rovněž právo kdykoliv hovořit s kterýmkoliv vězněm. Problémy, které ve vězeňském zařízení nastanou řeší pracovník IMB s pověřenými vedoucími pracovníky a ředitelem věznice. Děje se tak, podobně jako u ombudsmana většinou neformálním způsobem.

Jestliže by tato neformální jednání nevedla k vyřešení problémové situace, nebo pokud by došlo k zásadnímu konfliktu, je pracovník IMB oprávněn o dané situaci vyrozumět i ministra vnitra.

Třetí institucí zabývající se dohledem a dozorem ve vězeňských zařízeních je hlavní inspektorát věznic pro Anglii a Wales (**HM Chief Inspectorate of Prisons (HMCIP) for England and Wales**). Na rozdíl od předchozích dvou institucí, které si při své činnosti většinou vystačí s neformálními postupy, je výkon dohledu této instituce striktně formalizovaný.

---

<sup>211</sup> *Independent Monitoring Board viz druhá kontrolní instituce.*

<sup>212</sup> *Volně přeloženo: „Nezávislá kontrolní asociace“*

Hlavní inspektor věznic (HM Chief Inspector of Prisons) je jmenovaný vládou a vládě také přímo odpovědný. Hlavní inspektorát věznic rovněž kontroluje soukromě spravovaná vězeňská zařízení tím samým způsobem, jako věznice, které jsou součástí veřejného sektoru. Inspektor je nezávislý na Prison Office<sup>213</sup>.

Čtvrtou, poslední dozorovou a dohledovou institucí či spíše quasi institucí, je institut stížnosti k řediteli věznice (**governor's application**).

Tato formalizovaná procedura je však nejzazší možností stížnosti, neboť většina problémů, jež vězni mají, se řeší stížnostmi neformálními. Vězni si mohou stěžovat jakémukoliv pracovníkovi věznice, který je povinen, pakliže daná věc spadá objektivně do jeho kompetence, daný problém řešit. Pokud by daný problém nebyl schopen vyřešit sám, nebo by řešení nebylo v jeho pravomoci, je povinen o problému vyrozumět svého vedoucího pracovníka (landing officer, wing manager). Tento vedoucí pracovník pak daný problém řeší přímo s uvězněným, jež si stěžoval. Až poté, kdy tyto neformalizované stížnostní procedury dle názoru uvězněného nevedou k jemu požadovanému výsledku, je oprávněn se obrátit se svojí stížností na ředitele věznice (výše zmíněná governor's application). Vězni mohou tuto stížnost podat sami, nebo tak učinit prostřednictvím pracovníka IMB, vězeňského lékaře nebo kaplana.

Ředitelem pověřený člen personálu věznice se pak osobně snaží s uvězněným obsah jeho stížnosti vyřešit.

Co se tedy kontrolních mechanismů týče, je možné na základě výše zmíněného konstatovat, že v Anglii a Walesu není činěn rozdíl mezi veřejnými a soukromými vězeňskými zařízeními.

#### **4.3.1.4 Případová studie věznice Wolds jako příklad privatizace vězeňství a její fungování v praxi**

##### **4.3.1.4.1 Obecná charakteristika věznice**

Jak bylo již výše uvedeno, vězeňské zařízení Wolds se stalo prvním vězeňským zařízením soukromého typu ve Velké Británii.

---

<sup>213</sup> *Název vězeňské služby v Anglii a Walesu*

Projekt privatizace této věznice byl projektem pilotním, jehož hlavním cílem bylo ověřit v praktické rovině možnost spolupráce se soukromým sektorem v tomto odvětví, ověřit, zda vstup soukromého partnera skutečně bude znamenat snížení nákladů výkonu trestu, zlepšení úrovně služeb a životních podmínek uvězněných a má-li se soukromému sektoru umožnit vstup i do dalších vězeňských zařízení.

Výběrové řízení pro vstup soukromého partnera do tohoto zařízení vyhrála společnost G4S. Oficiální provoz věznice byl zahájen 6. dubna 1992. Věznice byla původně koncipována jako věznice vazební, ale již o rok později byl kontrakt modifikován a Wolds se z části transformovala na věznici pro výkon trestu odnětí svobody zařazené do bezpečnostní kategorie B.<sup>214</sup> Roku 2003 byl společností G4S kontrakt prodloužen a věznice přearažena do bezpečnostní kategorie C.

Co se týče charakteristiky věznice, jedná se o výlučně mužskou věznici, jejíž operační kapacita činí 320 lůžek, jejíž celková kapacita může být ovšem zvýšena v případě potřeby až na 380 lůžek.<sup>215</sup> Náklady na vybudování věznice dosáhly výše 35,4 milionů liber. Věznice se sestává ze 3 dvoupodlažních bloků, každé patro má kapacitu 50 vězňů, kteří jsou umístěni v celách v počtu jednoho i více osob.<sup>216</sup> Každý blok má k dispozici vlastní přípravnu jídel, umývárnu, prádelnu a dvě společenské místnosti.

#### 4.3.1.4.2 Reakce okolí

V době otevření se věznice těšila velkému zájmu médií, mnohých kriminologických organizací i oficiálních institucí. James k tomu uvádí, že věznice „...zpočátku, jako něco nového, cizího a nepřírozeného, čelila také nedůvěře a v místní komunitě jako taková nevzbuzovala příliš kladné sympatie....,věznice, včetně jejího personálu, byla v prvním roce své existence od svého okolí de facto izolovaná.“<sup>217</sup>

---

<sup>214</sup> V britském vězeňském systému existují 4 úrovně ochrany od nejmírnějšího stupně označeného písmenem A až po nejpřísnější stupeň označený písmenem D.

<sup>215</sup> Srov. Report on an unannounced short followup inspection of HMP WOLDS, 17 – 19 September 2007 by HM Chief Inspector of Prisons. Printed and published by: Her Majesty's Inspectorate London, 2008, s. 9.

<sup>216</sup> Srov. ADRIAN, L. ; JAMES, et. Al. *Privatizing prisons: rhetoric and reality*. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 62.

<sup>217</sup> Tamtéž s. 64

#### 4.3.1.4.3 Výzkumná studie – monitorování a hodnocení věznice Wolds

*Kolektiv autorů kolem A.L. Jamese zpracoval v roce 1997 pro svoji, v této práci již mnohokrát citovanou knihu *Privatizing prisons: rhetoric and reality*, studii, která pojednává o této první britské soukromé věznici. Z této studie budu až do konce tohoto oddílu vycházet.*

Studie se zaměřila na 5 základních okruhů ve věznici. Prvním okruhem byla role vedení a zaměstnanců, druhým okruhem přímé zacházení s vězni a oblast vnitřní kontroly, třetím okruhem oblast vnitřních služeb především z pohledu personálního zajištění (ubytování, ostraha, služby prádelny, stravování, atd.), čtvrtým okruhem byl výběr personálu a jeho další vzdělávání a konečně pátým okruhem byla oblast ekonomicko technické stránky kontraktu, tj. kontrola a zajištění z hlediska ekonomické výhodnosti (value for money). Součástí studie byly pravidelné návštěvy, prohlídky ubytovacího zařízení a pravidelná interview s celkem 43 vězni a 54 členy personálu.

Co se vztahu zaměstnanců a vedení k projektu týče, autoři konstatovali, že navzdory častým kritickým hlasům, jež mnohdy připisují společnosti, která provozuje soukromé vězeňské zařízení snahu o maximalizaci zisku na úkor humanity a účelu výkonu trestu, je vztah mezi zaměstnanci a uvězněnými na uspokojivé úrovni. Autoři k tomu uvádí, že jak řadoví pracovníci z řad dozorců a ostatního personálu, tak pracovníci z řad managementu věznice, pojali projekt Wolds jako příležitost k provedení experimentu v jeho nejkladnějším slova smyslu, a sice snahou o stanovení a aplikaci nových – lepších standardů ubytování, metod a zacházení s uvězněnými.<sup>218</sup>

V této otázce panoval dle autorů studie konsenzus řadovými zaměstnanci počínaje a vedením věznice konče. Autoři studie poukazují na to, že i když většina zaměstnanců, kteří začali pracovat ve věznici Wolds, neměla předchozí zkušenosti s prací ve vězeňských zařízeních, co se vedoucích pracovníků týče, byl kladen důraz na to, aby alespoň tito přinejmenším základní zkušenosti měli. Díky četným školením, kterým byly jak tito vedoucí zaměstnanci, tak jejich budoucí podřízení podrobeni, dosáhli všichni zaměstnanci v relativně krátkém časovém úseku úrovně odpovídající

---

<sup>218</sup> Srov. *tamtéž*, s. 66.



jejich zařazení. Autoři uvádí, že k těmto výsledkům byly zaměstnanci motivováni jak svým vlastním přesvědčením, tak mimořádnými finančními odměnami a jinými bonusy ze strany svého zaměstnavatele - společnosti G4S.

Autoři chválí zaměstnance samotné a jejich vedení i v dalších částech svojí studie, které se týkají výběrového procesu zaměstnanců, přímého zacházení s vězni, zajištění vnitřní kontroly, zajištění vnitřních služeb a jejich personálního zabezpečení a vyrovnávání handikepu zkušeností vězeňského personálu.

Ohledně výběrového procesu zaměstnanců studie konstatuje, že nejdříve, v době kdy ve věznici zatím nebyli umístěni žádní uvěznění, byli zaměstnáni členové tzv. vyššího personálu (senior management), který se sestával ze zaměstnanců, kteří většinou již měli zkušenosti s prací ve vězeňském prostředí a kteří byli ve věznici dále proškolení, cvičeni a seznamováni jak s novými metodami práce s uvězněnými, tak s prací se svými budoucími podřízenými. Noví zaměstnanci byli rovněž seznamováni s kritérii a požadavky, jež měly být vyžadovány od jejich podřízených, protože tito vedoucí pracovníci se sami měli podílet na jejich výběru.<sup>219</sup>

Co se týče přímého zacházení s vězni a zajištění vnitřní kontroly, konstatují autoři, že personál věznice aplikoval „metodu přímého dohledu“ (The Philosophy of Direkt Supervision).

Jameson uvádí k této metodě následující: „V době zavádění této metody do praxe vězeňství VB se jednalo o metodu ve Velké Británii do té chvíle nevyzkoušenou.“<sup>220</sup> Tehdy se tudíž jednalo o aplikaci zcela nové metody, která představovala částečnou inovaci stávajícího systému dohledu, aplikovanému ve vězeňství VB, což bylo, jako metoda inovace, zastánci privatizace vězeňství očekáváno a vítáno. Jameson ohledně této metody dále uvádí, že: „Tato metoda byla již dříve vyzkoušena v četných věznicích USA a jedním z důvodů, proč byla zavedena bylo to, že se ukázalo, že je ve výsledku efektivnější a především levnější než tradiční metody přístupu vězeňského managementu k odsouzeným. Metoda je založena na pozitivnějším zacházení s odsouzenými, na bližším a bezprostřednějším kontaktu s personálem včetně dozorců a systematickém preventivním předcházení možného problémového chování.

---

<sup>219</sup> srov. ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..*Privatizing prisons: rhetoric and reality.* vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 67

<sup>220</sup> Tamtéž s. 69.

Americká metoda však nebyla přijata bez výhrad. Její modifikace byly nutné s ohledem na legislativní, praktické a kulturní odlišnosti mezi vězeňským systémem VB a USA.<sup>221</sup>

Autoři studie tuto metodu dále rozvádí a popisují její organizační zajištění a uvádění do praxe provozu věznice Wolds. Autoři uvádí, že: „Implementace amerického přístupu přímého dohledu (direkt supervision) byla úspěšná. Navzdory malým zkušenostem personálu vedla k získání základního respektu u vězňů a k vytvoření přijatelné atmosféry mezi personálem věznice a uvězněnými.“<sup>222</sup> „Nicméně při aplikaci této metody se ukázalo, že přibližně 10% vězňů není ochotno se této metodě podrobit. Proto bylo v březnu roku 1993 rozhodnuto vyčlenit jedno oddělení věznice, dislokovat do něj problémové uvězněné a aplikovat v něm dřívější způsob dohledu (Induction/Structured Regime).“<sup>223</sup>

„Na rozdíl od správ Hm Chief Inspector of Prisons a The Monitoring Board (viz níže) jsme mezi vězni a zaměstnanci věznice, ale i mezi vězni samotnými zaznamenali uctivé a korektní vztahy a i většina vězňů, kteří nebyli v nápravném zařízení poprvé, hodnotila věznici Wolds jako nejlepší věznici, ve které kdy byli.“<sup>224</sup>

Co se týče zajištění vnitřních služeb a jejich personálního zabezpečení, přímo v kontraktu byla operační kapacita věznice stanovena na 320 uvězněných osob (výhradně mužů), celkový počet zaměstnanců byl stanoven na minimálně 153, když alespoň 100 zaměstnanců (operational staff) mělo pracovat přímo s uvězněnými<sup>225</sup>. I když v době provádění studie počet zaměstnanců byl v souladu s počtem, jež byl uveden v kontraktu, studie uvádí, že přes 80% personálu, který byl v rámci ní dotazován na pracovní poměry ve věznici, nebylo spokojeno s výší stavu zaměstnanců. Tato nespokojenost pramenila především ze situace, kdy i přes plnění kvót počtu pracovníků stanovených kontraktem, byla velká část personálu nucena pracovat přesčas v rozsahu více než čtyřiceti hodin měsíčně, když někteří zaměstnanci uváděli, že počet jejich přesčasových hodin byl až šedesát.

---

<sup>221</sup> ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..*Privatizing prisons: rhetoric and reality*. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 69.

<sup>222</sup> Tamtéž s. 70

<sup>223</sup> Tamtéž s. 75

<sup>224</sup> Tamtéž s. 75

<sup>225</sup> Srov. tamtéž s. 76.

Na základě podobných stížností zaměstnanců, jdoucích ruku v ruce s narůstající obavou vedení věznice o zajištění vnitřní bezpečnosti objektu, byl počet personálu postupně navýšen o 23 procent čili o 35 zaměstnanců.<sup>226</sup>

Co se týče problematiky vězeňského personálu Wolds, pak se tento problém nejcitelněji jevil v době, kdy věznice začala přijímat odsouzené, neboť dle studie v této době mělo již 84% uvězněných předchozí zkušenost s pobytem v nějakém nápravném zařízení (ať už pro dospělé, nebo mladistvé pachatele), což v té době dosti kontrastovalo se zkušenostmi jejího personálu.<sup>227</sup> Tato situace s sebou ještě přinášela problém v tom smyslu, že měly-li být užity nové, inovativní přístupy k práci s odsouzenými, musel personál řešit problematiku zažitých návyků, jež si uvěznění nesli z předchozích pobytů ve vězeňských zařízeních rozličného typu.

Tento problém byl ze škály problémů, které nastaly při zavádění nových metod práce s odsouzenými, označen personálem jako jeden z největších.<sup>228</sup>

Při samotném výběru personálu majícího v popisu práce bezprostřední kontakt s uvězněnými patřil ke klíčovým požadavkům požadavek trestní bezúhonnosti, v případě personálu majícího v popisu práce bezprostřední kontakt s uvězněnými ještě doplněn souhlasem s dvouměsíčním výcvikem (training) předcházejícím samotnému nástupu do zaměstnání.

I po přijetí do pracovního poměru<sup>229</sup> byl personál věznice povinen účastnit se v rámci zvyšování a prohlubování kvalifikace podle svého zařazení pravidelných školení nebo výcvikových kurzů tématicky zaměřených na určitý problém.<sup>230</sup>

Vůči zjištěním, jejímž pramenem je výše zmíněná studie a jež spíše stranní příznivcům privatizace vězeňství, však stojí některá zjištění pocházející z jiných zdrojů, které vůči faktům uvedeným v studii stojí v kontrastu. V rámci korektního přístupu k problematice privatizace vězeňství tato zjištění nelze jednoduše ignorovat.

---

<sup>226</sup> ADRIAN, L.; JAMES; et. Al. *Privatizing prisons: rhetoric and reality*. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 80.

<sup>227</sup> *Srov. tamtéž s. 81.*

<sup>228</sup> *Srov. tamtéž s. 81.*

<sup>229</sup> *Z logiky věci i v souvislosti s tím že společnost G4S je soukromý subjekt a ne státní instituce je zde nutno hovořit výlučně o pracovním, nikoliv o služebním poměru a to ve vztahu ke všem zaměstnancům.*

<sup>230</sup> *Srov. ADRIAN, L.; JAMES; et. Al. Privatizing prisons: rhetoric and reality. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 82.*

Pramenem obsahujícím nevíce skutečností, které stojí v kontrastu s výše zmíněnou studií, jež věznicí Wolds vykresluje velice pozitivně, je zpráva soudce Tumina – Hlavního inspektora věznic (HM Chief Inspektor of Prisons) z roku 1993, tak, jak na ni upozorňuje organizace Howard League for Penal Reform<sup>231</sup>, respektive kterou ve své knize *Profiting from Punishment* zmiňuje i P. Moyle.<sup>232</sup>

Soudce Tumin poukazuje hlavně na doslova „zkaženou otupělost“ (corruption lethargy) vězňů, která je dle jeho názoru zapříčiněna nedostatkem smysluplné činnosti. Tumin ve své zprávě doslova uvádí:

„Vězňové tráví v posteli ve většině případů více času, než by si sami přáli. Nemají mnoho věcí na práci a nedostatek práce je tak nahrazován přílišným důrazem na úklidové činnosti. Když svítí slunce, vězni se sluní, jinak dřímají a užívají si pokojný pobyt.“<sup>233</sup>

Druhým pramenem, který taktéž obsahuje v porovnání s výše zmíněnou studií skutečnosti pro věznicí Wolds dosti nelichotivé, je zpráva The Monitoring Board (předchůdkyně dnešní Independent Monitoring Board) rovněž z roku 1993. Tato zpráva uvádí, že počet vězňů, kteří jsou celodenně dislokováni na celách, je nadměrný a překračuje parametry, ke kterým se uživatel, společnost G4S, v kontraktu zavázala. Za znepokojující zprávu Independent Monitoring Board považuje počet stížností uvězněných na lékařskou péči konkrétně na nedostatečné předepisování léku a nedostatečný přístup uvězněných k lékařskému ošetření. Zpráva rovněž poukazuje na to, že během působení firmy G4S bylo zaznamenáno 87 případů držení drog, 29 útoků na personál, 4 útoky nebo pokusy o ně, sedm pokusů o sebepoškození nebo sebevraždu a jedno úmrtí přímo na cele.<sup>234</sup>

---

<sup>231</sup> Tato nezisková organizace, založená r. 1866, je nejstarší nevládní charitativní organizací zabývající se systémem výkonu trestů a jeho monitoringem.

Kompletní informace o této organizaci jsou dostupné na jejich oficiálních webových stránkách z:

<http://www.howardleague.org>

<sup>232</sup> Srov. MOYLE, P., *Profiting from Punishment: Reform or Regression?* vyd. Pluto Press Australia, 2007, s. 43a

<sup>233</sup> Tamtéž s. 43

<sup>234</sup> Srov. MOYLE, P., *Profiting from Punishment: Reform or Regression?* vyd. Pluto Press Australia, 2007, s. 44.

Tyto na první pohled znepokojivé údaje by mohly nasvědčovat tomu, že účast soukromého sektoru ve vězeňství nemusí znamenat, navzdory tvrzení jejich přívrženců, že účast soukromého sektoru bude provázena postupnou aplikací inovativních změn, které mimo jiné povedou k zlepšení zacházení s uvězněnými a standardů provozních služeb.

V této souvislosti je ovšem nutné poukázat na skutečnost, že mnohé, pro věznici Wolds nepříznivé, údaje, zvláště ty pocházející od The Monitoring Board, ale i jiných nezávislých, většinou charitativních organizací, jako například Prison Reform Trust (PRT<sup>235</sup>), byly získány z, mírně řečeno, závislých zdrojů a to většinou z interview s bývalými vězni a návštěvníky věznice.<sup>236</sup>

V souvislosti se skutečnostmi uvedenými v těchto pramenech je dle mého názoru rovněž nutné přihlédnout k tomu, že tyto zprávy pocházejí z roku 1993, tedy z doby, kdy byla věznice v provozu první rok, ve kterém se daly jistě potíže podobného druhu očekávat. S tímto faktem Jamesnova studie počítá a ani Moyle ho nepopírá.<sup>237</sup>

Ke konstatování, že se jednalo pouze o problémy přechodného rázu a že od té doby došlo v těchto skutečnostech k výraznému zlepšení, lze opřít o zatím poslední inspekční zprávy Hm Chief Inspector of Prison ze 17. – 19. září roku 2007.<sup>238</sup> Dle mého názoru poskytuje tato zpráva celkem ucelený pohled na současné vnitřní poměry ve věznici Wolds.

Z této zprávy lze mimo jiné číst následující: „Poslední inspekce byla provedena roku 2007. Během ní byla doporučena některá opatření, která měla přispět k řešení některých problémů, se kterými se věznice potýkala.... Po poslední vykonané inspekci

---

<sup>235</sup> Informace o této organizaci a její činnosti jsou dostupné z jejich oficiálních webových stránek z:

<http://www.prisonreformtrust.org.uk>

<sup>236</sup> Srov. MOYLE, P., *Profiting from Punishment: Reform or Regression?* vyd. Pluto Press Australia, 2007, s. 43.

<sup>237</sup> Srov. MOYLE, P., *Profiting from Punishment: Reform or Regression?* vyd. Pluto Press Australia, 2007, s. 43, s. 66.

<sup>238</sup> Report on an unannounced short followup inspection of HMP WOLDS, 17 – 19 September 2007 by HM Chief Inspector of Prisons. Printed and published by: Her Majesty's Inspectorate London, 2008, s. 10, zpráva je též dostupná z oficiálních webových stránek inspektorátu věznic z [http://inspectors.homeoffice.gov.uk/hmiprison/inspect\\_reports\\_hmp-yoi-inspections.html/551851/Wolds.pdf?view=Binary](http://inspectors.homeoffice.gov.uk/hmiprison/inspect_reports_hmp-yoi-inspections.html/551851/Wolds.pdf?view=Binary)

je možné konstatovat, že ve všech problémových oblastech, na které upozorňovala inspekce minulá, nastal uspokojivý pokrok. Ubytování bylo uspokojivé, opatření, která byla učiněna k prevenci sebevražedných pokusů se zdají být účinná, jelikož během roku 2007 nebyla zaznamenána ani jedna sebevražda nebo pokus o ni.... Vztahy mezi zaměstnanci byly shledány jako uspokojivé....Inspekce oceňuje zavedení nových motivačních programů pro odsouzené.<sup>239</sup> Vězeňská knihovna a její služby byly rozšířené, ačkoliv by se její úroveň mohla a měla dále zvyšovat...“

„Ubytovací jednotky, jak bylo výše uvedeno, byly v dobrém stavu, ovšem mnohdy byly cely, určené pouze pro jednoho vězně, obývané vězni dvěma.“<sup>240</sup>

„Co se lékařské péče týče, byla shledána jako odpovídající, nicméně rezervy jsou nadále spatřovány zejména v počtu odborných lékařských pracovníků.“ „Za rok 2006 byly zaznamenány mezi uvězněnými pouze 3 násilné incidenty, za rok 2007 nenastal dosud žádný.“<sup>241</sup>

„Programy proti násilí byly pojaty zodpovědně, dle mínění vězňů nedochází v zařízení k větším násilnostem. Inspekce konstatuje, že ve věznici dochází pouze výjimečně k zneužívání návykových látek, ovšem i tato zneužití byla zaznamenána pouze u léčiv. V tom spatřuje jednu z příčin poklesu násilného chování uvězněných.“

„V roce 2007 bylo zaznamenáno 7 pokusů o sebepoškození. Vězni, kteří se dopustili sebepoškození, nebo bylo podezření, že by se ho dopustit mohli, byli dislokováni v celách se zvýšeným dohledem personálu. Sebevražda nebo úmrtí na cele nebylo v roce 2007 zaznamenáno.“<sup>242</sup>

„Donucovací prostředky byly v roce 2007 použity pouze dvaadvacetkrát (!), většina případů jejich užití byla dobře zdokumentována“<sup>243</sup>.

Tato zpráva dále uvádí, že v oblasti systému zařazování vězňů do práce a ohledně pracovních programů došlo ve věznici Wolds k značnému pokroku. Zpráva

---

<sup>239</sup> Report on an unannounced short followup inspection of HMP WOLDS, 17 – 19 September 2007 by HM Chief Inspector of Prisons. Printed and published by: Her Majesty's Inspectorate London, 2008, s. 6.

<sup>240</sup> Tamtéž s. 11

<sup>241</sup> Tamtéž s. 19

<sup>242</sup> Tamtéž s. 21

<sup>243</sup> Tamtéž s. 20

dále obsahuje čtená doporučení do budoucna stran ubytování i jiných, aspektů zmíněných výše.<sup>244</sup>

Tato zpráva vyzní pro věznici Wolds bezesporu příznivě a na základě jejího obsahu, především pak v kontextu se srovnáním inspekčních závěrů z roku 1993, lze dle mého názoru konstatovat, že inovativní metody typu Direkt Supervision ve věznici Wolds fungují.

Je ovšem otázkou, zda jsou tyto metody přenosné do právních systémů, resp. společenských podmínek, jiných zemí. Odpověď by patrně odvisela od analýzy penitenciárního systému a socio-kulturních podmínek toho kterého státu, kterážto analýza by ovšem značně překročila rámec této práce.

#### 4.3.2 Vězeňský systém Skotska a role soukromého subjektu v něm

Podobný zákon jako CJA v Anglii a Walesu vešel v roce 1992 v účinnost pod názvem Criminal Justice and Public Order Act 1994 c.33.<sup>245</sup> (*dále jen CJPOA*) i ve Skotsku.<sup>246</sup>

Vězeňská služba ve Skotsku spadá do pod kompetenci ministra spravedlnosti skotské vlády.<sup>247</sup> Odpovědnost za provoz skotských věznic nese Skotská vězeňská služba (Scottish Prison Service), která je odpovědná skotskému parlamentu. (The Scottish Parliament)

Skotskou vězeňskou službu řídí Vězeňská rada (Prisons Board), která je složená z výkonného ředitele (Chief Executive), zástupce výkonného ředitele (Deputy Chief Executive), čtyř regionálních ředitelů (Departmental Heads) a dvou zástupců veřejnosti

---

<sup>244</sup> Report on an unannounced short followup inspection of HMP WOLDS, 17 – 19 September 2007 by HM Chief Inspector of Prisons. Printed and published by: Her Majesty's Inspectorate London, 2008, 15 an.

<sup>245</sup> Originální znění *Criminal Justice and Public Order Act* je možno, tak jako u CJA, najít na oficiálních webových stránkách OPSI (Office of Public Sector Information): <http://www.opsi.gov.uk>  
Znění *Criminal Justice and Public Order Act* je pak přímo dostupné z:  
[http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1994/Ukpga\\_19940033\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1994/Ukpga_19940033_en_1)

<sup>246</sup> GIBB, A.; Duff, P.; Žižka J. Systémy trestní justice v Evropě a Severní Americe: Skotsko. vyd. Praha, Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2003, s. 58

<sup>247</sup> Na rozdíl od Anglie a Walesu, kde spadá po ministerstvo vnitra (Home Office).

(Lay Directors). K radě jsou přiděleni státní úředníci a jiný pomocný personál. V čele každé státní věznice stojí ředitel (Governor), jež může ustanovit jednoho i více svých zástupců.<sup>248</sup>

Co se povinností ředitele v oblasti práce s personálem a odsouzenými týče, má např. povinnost pravidelně navštěvovat uvězněné, resp. kontrolovat úroveň jejich životních podmínek, má odpovědnost za uchovávání úředních záznamů o chodu věznice jakožto i o jednotlivých vězních, má povinnost udržovat komunikaci s personálem, vytvářet vhodné systémy pracovních výhod atd..

Ve skotských státních věznicích pracují uniformovaní vězeňští pracovníci, mající různá práva a povinnosti související s obecným provozem věznice a udržováním pořádku i civilní personál, např. instruktoři a psychologové. Každé státní věznici je přidělen též vězeňský kaplan a odborný lékařský pracovník. (Nemusí být nutně lékařem)

Téměř všechny věznice ve Skotsku jsou řízeny státem, i když CJPOA, podobně jako CJA, vyvedení (*contracting out*)“ správy věznice do soukromého subjektu umožňuje.

V současnosti funguje ve Skotsku 17 věznic a ústavů pro mladistvé pachatele, ve kterých bylo ke konci roku 2008 umístěno 8214 uvězněných, vězeňský index činil 139 vězňů na 100 tis. obyvatel.<sup>249</sup> Soukromému subjektu byla prozatím svěřena správa pouze jednoho vězeňského zařízení.

Tímto zařízením je věznice Kilmarnock. Věznice má celkovou kapacitu až 640 lůžek. Jde o věznici určenou výhradně pro muže. Zařízení spravuje a řídí společnost Serco.

Tato privatizovaná věznice, ostatně jako všechna případná další v budoucnu privatizovaná vězeňská zařízení, nadále spadá pod kompetenci skotské vlády, ale řídí ji a provozuje soukromý subjekt, kterému byla správa zadána.

---

<sup>248</sup> GIBB, A.; Duff, P.; Žižka J. Systémy trestní justice v Evropě a Severní Americe: Skotsko. vyd. Praha, Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2003, s. 36

<sup>249</sup> Jedná se o poslední publikovaný údaj k datu dokončení této práce a vychází ze statistického bulletinu vydávaného skotskou vládou (srpen 2008 )s. 3, s. 12 a s.19 dostupného z: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/235546/0064616.pdf>



O tom, kdo bude zastávat funkci ředitele věznice (Director), stejně jako o osobě v úřadu tzv. dozorce (Controller), rozhoduje soukromý subjekt (*zde tedy společnost Serco*). Obě tyto osoby však před jejich ustanovením do funkce musí schválit skotská vláda. Ředitel soukromě spravovaného vězeňského zařízení má stejné pravomoci a povinnosti jako ředitel státní věznice (Governor).

Dozorce (Controller) je povinen permanentně dohlížet na provoz věznice a vyšetřovat domnělá zneužití pravomoci ze strany vězeňských pracovníků. Dozorčí a strážní službu vykonávají rovněž zaměstnanci soukromého sektoru. Zaměstnanci soukromého sektoru jsou i „pracovníci vězeňské péče“ (prison custody officers) a mají tak například právo (i povinnost) provádět kontroly i osobních prohlídky jak uvězněných, tak, v případě potřeby, i jejich návštěv.

Kontrola soukromých i státních věznic přísluší Inspektorátu věznic Jejho Veličenstva pro Skotsko (Her Majesty's Inspectorate of Prisons for Scotland). Úkolem tohoto úřadu je pravidelná inspekce jednotlivých vězeňských zařízení a podávání zpráv o jejich fungování.

#### **4.3.3. Vězeňský systém Austrálie a role soukromého subjektu v něm**

##### **4.3.3.1 Minulost a současnost spolupráce veřejného a soukromého sektoru na poli vězeňství v Austrálii**

Austrálie je federální stát složený z 8 provincií, jimiž jsou Capital Territory, Jižní Austrálie, Nový Jižní Wales, Queensland, Severní teritoria, Tasmánie, Viktorie a Západní Austrálie.

Každá z těchto provincií má, podobně jako tomu je v unijních státech USA<sup>250</sup>, svou vlastní jurisdikci, respektive má své vlastní trestní právo, užívá rozdílných systémů trestů, a v oblasti vězeňství používá značné autonomie.<sup>251</sup>

Australský vězeňský systém je tedy třeba chápat ne jako celek, ale jako komplex vězeňských systémů jednotlivých provincií.

---

<sup>250</sup> *Blíže k tomu část čtvrtá, třetího dílu této kapitoly.*

<sup>251</sup> *Srov. MOYLE, P., Profiting from Punishment: Reform or Regression? vyd. Pluto Press Australia, 2007, s. 12*

Ohledně postojů australské veřejnosti a politické reprezentace k nárůstu kriminality, lze konstatovat, že jejich vývoj byl analogický jako v VB a USA.

I když se v Austrálii problémy se zastaralostí a přeplněností vězeňských zařízení neprojevovaly s takovou naléhavostí jako ve VB a USA, přesto byl pro některé provincie tento problém natolik významný, že se ho rozhodly řešit, respektive v kontextu svých vězeňských systémů nalézt odpověď na otázku, jak s rostoucí vězeňskou populací udržet financování svých vězeňských systémů a zároveň nalézt efektivnější metody řízení a způsoby celkového zefektivnění stávajících vězeňských programů.

Na konci 20. století se Austrálie stala zemí, která, co do výše procentuelního zastoupení uvězněných v soukromě spravovaných vězeňských zařízeních, předčila i VB.

Například v roce 1994 činil počet vězňů v soukromě spravovaných věznicích 28% z celkové vězeňské populace (při indexu uvězněných osob 81 na 100 tis. obyvatel).<sup>252</sup> V roce 2009 toto procento dosahovalo 31% při indexu 93 osob na 100 tis. obyvatel.<sup>253</sup>

Ke kontrole soukromých vězeňských zařízení v Austrálii je možno konstatovat, že na rozdíl od Velké Británie nedisponuje, ani na úrovni celostátní, ani na úrovni jednotlivých provincií, institucí, která by se jejich kontrolou výlučně zabývala. V Austrálii ovšem jak na centrální, tak na provinciální úrovni působí ombudsman, jenž je oprávněn prověřovat stížnosti uvězněných, k čemuž mu musí být stran jednotlivých vězeňských zařízení, nejen soukromého typu, poskytnuta patřičná součinnost.

---

<sup>252</sup> Srov. MOYLE, P., *Profiting from Punishment: Reform or Regression?* vyd. Pluto Press Australia, 2007, s. 42.

<sup>253</sup> *Toto procentuelní zastoupení je sice nejvyšší na světě, ovšem je nutno ho vnímat ve světle uvedeného indexu uvězněných osob a celkového počtu odsouzených resp. uvězněných osob. Zde je na místě připomenout že tento index je zdaleka nejvyšší v USA kde je i absolutně nejvyšší počet uvězněných v soukromých vězeňských zařízeních. Za povšimnutí stojí i VB, kde je zastoupení uvězněných v soukromých vězeňských zařízeních sice procentuelně nižší, index uvězněných však činí 150 (Anglie a Wales), respektive 130 (Skotsko) a počet obyvatel je oproti Austrálii více než dvojnásobný.*

Ombudsman pak v souvislosti se svým působením ve věznicích vydává o stavu v zařízeních zkoumaných v souvislosti se stížnostmi uvězněných každoroční zprávu.<sup>254</sup>

Z výše uvedených statistických údajů je patrné, jak velká byla dynamika, se kterou byl soukromý prvek do vězeňství Austrálie zaváděn. Tato dynamika spolu s absencí kontrolních institucí, které by byly výlučně specializovány na kontrolu vězeňských zařízení, je pravděpodobně jednou z příčin četných kritických hlasů z řad akademické i laické veřejnosti, které tento trend kritizují.

#### **4.3.3.2 Přehled provincií Austrálie, ve kterých dochází ke spolupráci se soukromým sektorem v oblasti vězeňství**

##### **Jižní Austrálie**

V této australské provincii se nachází pouze jedno soukromě spravované vězeňské zařízení. Tímto zařízením je Mount Gambier Prison<sup>255</sup> o kapacitě 139 odsouzených, které od roku 1995 spravuje společnost G4S, vystupující v Austrálii pod názvem GSL.

Soukromý subjekt má fakticky na starosti řízení a správu tohoto zařízení, nicméně v důsledku právních předpisů této provincie stojí formálně v čele věznice tři řídící zaměstnanci z řad státu a to generální ředitel a dva kontrolori (supervisors). V tomto je tato provincie specifická od jiných australských provincií, resp. vězeňských zařízení, kde jsou soukromě spravované věznice i formálně pod kontrolou soukromého subjektu.

##### **Nový Jižní Wales**

V této provincii funguje rovněž pouze jedno soukromě spravované vězeňské zařízení. Je jím Junee Correctional Centre.

---

<sup>254</sup> Srov. ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..*Privatizing prisons: rhetoric and reality*. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 194.

<sup>255</sup> Více informací o tomto zařízení je dostupné na oficiálních webových stránkách australské vězeňské služby, konkrétně informace o věznici Mount Gambier jsou dostupné z [http://www.corrections.sa.gov.au/prisons/mount\\_gambier\\_prison.htm](http://www.corrections.sa.gov.au/prisons/mount_gambier_prison.htm)

Jedná se o věznici středního stupně zabezpečení (medium security) o kapacitě 750 uvězněných, výhradně mužů. Zvláštností tohoto zařízení je, že všichni mají na noc k dispozici lůžko v samostatné cele, tedy veškerý sociální kontakt mezi uvězněnými je přes noc eliminován. Věznice byla uvedena do provozu v roce 1993.<sup>256</sup>

## Queensland

Queensland se v roce 1990 stal první australskou provincií, která pověřila správou svého vězeňského zařízení soukromý subjekt.

V současnosti existuje v této provincii celkem dvanáct vězeňských zařízení,<sup>257</sup> které spravují soukromé společnosti. Proto je možné konstatovat, že provincie Queensland využívá nejvíce ze všech provincií Austrálie spolupráci se soukromým sektorem k zabezpečení svého vězeňství.

Jako jednoho ze zástupců queenslandských vězeňských zařízení lze uvést první soukromou věznici v této provincii, která začala fungovat v lednu roku 1990 v městě Borallon u Brisbane. Tato věznice se stala zároveň prvním soukromě spravovaným vězeňským zařízením na území Austrálie.

Borallon měla kapacitu 244 lůžek, náklady na vybudování dosáhly 22 milionů dolarů.<sup>258</sup> Provozovatelem věznice byla společnost Corrections Company of Australia (CCA). Délka kontraktu byla stanovena na 3 roky s možností jeho dalšího prodloužení. K prodloužení po třech letech skutečně došlo a společnosti CCA byl kontrakt prodloužen minimálně do roku 2013. V současnosti má tato věznice kapacitu okolo 500 míst pro uvězněné zařazené do kategorie „medium- maximum security“ tj. do středního až nejvyššího stupně zabezpečení.<sup>259</sup>

---

<sup>256</sup> Bližší informace o tomto zařízení jsou k dispozici na oficiálních webových stránkách soukromého subjektu, který věznici provozuje, dostupných z: <http://www.thegeogroupinc.com.au/Junee.htm>

<sup>257</sup> MOYLE, P., *Profiting from Punishment: Reform or Regression?* vyd. Pluto Press Australia, 2007, s. 46

<sup>258</sup> Statistiky operují vesměs s eury nebo americkými dolary. Proto i zde uvádím částku nákladů v amerických dolarech.

<sup>259</sup> Bližší informace o této věznici k dispozici na oficiálních webových stránkách soukromého partnera, který tuto věznici spravuje, dostupných z: [http://www.serco-ap.com.au/justice/borallon\\_correctional\\_centre.html](http://www.serco-ap.com.au/justice/borallon_correctional_centre.html)

## Viktorie

Společenská atmosféra na počátku devadesátých let 20. století nebyla spoluprací veřejného sektoru se sektorem soukromým v oblasti vězeňství příliš nakloněna. Konzervativní vlády se této spolupraci dost usilovně bránily, avšak se změnou těchto vlád, respektive poté, co v roce 1993 zvítězili ve volbách Liberalisté, se situace na tomto poli změnila, když byl v září zmíněného roku schválen tzv. Contract Management Act (Vic) <sup>260</sup>. Tento zákon privatizaci vězeňství po právní stránce umožnil a tato spolupráce začala být realizována.

Aktuálně jsou v této provincii provozovány dvě soukromé věznice.

První věznicí je zařízení Port Phillip Prison, které bylo uvedeno do provozu roku 1997. Jedná se o vězení se statusem maximum security, čili o věznici s nejvyšším stupněm zabezpečení. Současná kapacita věznice činí 730 vězňů.<sup>261</sup>

Druhou věznicí je nápravné zařízením Fulham Correctional Centre. Toto zařízení bylo rovněž otevřeno v roce 1997. Toto vězeňské zařízení pracuje v režimu medium and minimum security (nízký a střední stupeň ochrany). Jeho současná kapacita činí 845 vězňů<sup>262</sup>. Jedná se vesměs o osoby uvězněné za spáchání trestných činů souvisejících s užíváním alkoholu a jiných návykových látek.

## Západní Austrálie

Statisticky byl vězeňský systém Západní Austrálie vůbec nejdražší ze všech australských provincií. Například v roce 1995 činily průměrné náklady za roční pobyt vězně 55.000 dolarů.<sup>263</sup> Tato vysoká finanční náročnost byla dána více faktory, přičemž rozhodující bylo to, že tato provincie je relativně nejméně ekonomicky vyspělá a fakt,

---

<sup>260</sup> MOYLE, P., *Profiting from Punishment: Reform or Regression?* vyd. Pluto Press Australia, 2007, s. 46

<sup>261</sup> Více informací o tomto zařízení je dostupných na oficiálních webových stránkách australské vězeňské služby, konkrétně informace o věznici Port Phillip Prison Centre jsou dostupné z

<http://www.justice.vic.gov.au/wps/wcm/connect/DOJ+Internet/Home/Prisons/Prisons+in+Victoria/JUSTICE+-+Prison+Profiles+-+Port+Phillip+Prison>

<sup>262</sup> Více informací o tomto zařízení je dostupných na oficiálních webových stránkách australské vězeňské služby, konkrétně informace o věznici Fulham Correctional Centre jsou dostupné z

<http://www.justice.vic.gov.au/wps/wcm/connect/DOJ+Internet/Home/Prisons/Prisons+in+Victoria/JUSTICE+-+Prison+Profiles+-+Fulham+Correctional+Centre>

<sup>263</sup> Přepočteno na americké dolary.

že v osmdesátých a na počátku devadesátých let 20. století prošla její vězeňská zařízení rozsáhlou a velmi nákladnou rekonstrukcí a tato rekonstrukce byla částečně započítána do nákladů na jednoho uvězněného. Nezůstalo však jen u rekonstrukce, došlo rovněž i na výstavbu zařízení zcela nových odpovídajících tehdejšímu penologickým požadavkům.

Společenské klima, podobně jako tomu bylo ve Viktorii, se k zprvu k privatizaci vězeňství stavělo velice rezervovaně. I přesto však byl vstup soukromého partnera do vězeňství umožněn a v současnosti alespoň jedno vězeňské zařízení v této provincii funguje. Je jím Acacia Prison, věznice s úrovní zabezpečení medium security (tedy střední úroveň zabezpečení), jejíž kapacita je 800 uvězněných osob.

Tuto věznici převzala v roce 2006 pod správu společnost Serco na základě kontraktu uzavřeného s ministerstvem pro výkon nápravných služeb (Western Australia Department of Corrective Services) na dobu 5 let s možností prodloužení.<sup>264</sup>

### **Tasmánie, Severní teritoria**

V těchto australských provinciích spolupráce veřejného a soukromého sektoru v oblasti vězeňství zatím neprobíhá.

#### **4.3.4 Vězeňský systém USA a role soukromého subjektu v něm**

V USA se zájem o působení soukromého sektoru ve vězeňství objevil po delší odmlce v průběhu sedmdesátých let 20. století v souvislosti se snahou o zlepšení dosavadních podmínek výkonu trestu odnětí svobody a výkonu vazby a se snahami o obecné zkvalitnění a zlepšení efektivity vězeňských služeb a finančních toků směřujících do vězeňství.

Tyto aktivity byly realizovány v kontextu ekonomického, společenského a politického klimatu, kdy začala klesat víra v to, že pouze veřejný sektor může efektivně zajišťovat chod veřejných služeb.

---

<sup>264</sup> Srov. MOYLE, P., *Profiting from Punishment: Reform or Regression?* vyd. Pluto Press Australia, 2007, s. 15.

V tomto časovém úseku byly konzervativní vlády v některých provinciích Austrálie, VB i a vlády unijních států USA myšlenky redukce role veřejného sektoru ve veřejných službách, tedy i potenciálnímu vstupu soukromého partnera do vězeňství, příznivě nakloněny.

Jelikož měly tyto státy (s výjimkou Austrálie) rovněž nejrychleji rostoucí vězeňskou populaci, zdálo se, že soukromý sektor nabízí možnost efektivního a rychlého řešení tohoto problému. V USA začala být rostoucí vězeňská populace problémem čím dál tím naléhavějším.<sup>265</sup>

#### **4.3.4.1 Historický vývoj spolupráce soukromého a veřejného sektoru ve vězeňství USA**

Pro ilustraci, nakolik palčivým problémem se nárůst vězeňské populace stal, lze uvést následující fakta.

V červnu roku 1994 činila vězeňská populace v USA zhruba jeden milion vězňů, když přesně 919.143 vězňů bylo dislokováno ve věznicích jednotlivých států a 93.708 vězňů bylo umístěno ve federálních věznicích. Do této statistiky nejsou zahrnuty uvěznění v místních nápravných zařízeních, jež byly odsouzení za tzv. petty crimes, tedy za méně závažnou kriminální činnost<sup>266</sup>, tj. za takovou činnost, která by se v ČR patrně subsumovala pod kategorii přestupků.<sup>267</sup>

Index vězeňské populace na 100 tis. obyvatel činil v daném roce 373 vězňů, tedy více než dvojnásobný počet než desetiletí před tím.<sup>268</sup>

Tento nárůst byl mimo jiné důsledkem války proti drogám (War on drugs) a vůbec celkového zotřujícího se přístupu ke kriminalitě jako takové (crackdown), především pak ke kriminalitě násilné.

---

<sup>265</sup> Což je patrné i z přílohy VI.

<sup>266</sup> Srov. ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..*Privatizing prisons: rhetoric and reality*. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 1

<sup>267</sup> Na rozdíl od ČR, je v USA možno být i za jednání typu přestupku odsouzen třeba i jen k několika dnům trestu odnětí svobody. Tyto tresty se pak ovšem nevykonávají ve státní či dokonce federální věznici, ale ve nápravném zařízení města, v jehož obvodu byl čin spáchán.

<sup>268</sup> Srov. ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..*Privatizing prisons: rhetoric and reality*. vyd. London: Sage Publications, 1997, s.2.

Názor veřejnosti i politické reprezentace na fakt, že došlo k více než zdvojnásobení vězeňské populace vystihovaly hesla jako „hard time for armed crime“.<sup>269</sup> V USA v té době však existovaly státy, kde byl nárůst vězeňské populace daleko větší než dvojnásobný. Například ve státě Kalifornie se zvětšila během desetiletí jeho vězeňská populace více než čtyřikrát.<sup>270</sup> (*Pozn. Právě přístup státu Kalifornie však neústal bez následků a ani vstup soukromého partnera špatné podmínky ve vězeňských zařízeních tohoto státu nevyřešil, respektive budování nových vězeňských zařízení, ať již státních nebo prostřednictvím soukromého subjektu, nedrželo krok se vzrůstem vězeňské populace. Počet uvězněných v kalifornských vězeňských zařízeních nadále rostl a přeplněnost nadále stoupala a úroveň životních podmínek uvězněných nadále klesala. Tato situace dospěla až do bodu, kdy na jaře roku 2009 Nejvyšší soud USA rozhodl že do tří let bude propuštěno na 40 tisíc vězňů, což je téměř čtvrtina z celkového počtu uvězněných v Kalifornii. Soudci svůj verdikt odůvodnili tím, že stát není schopný zajistit v přeplněných věznicích práva odsouzených, neboť například ve státních věznicích je dislokováno dvakrát víc osob, než stanovuje jejich kapacita, a každý měsíc tu zemře minimálně jeden vězeň.*<sup>271</sup>)

Bylo však jen otázkou času, než se z takového přístupu ke kriminalitě vzejde rozpor spočívající v jistém logickém protikladu dvou cílů.

Na jedné straně tu byla státní podpora této represivní politiky, která nutně musela vést k navyšování vězeňských kapacit a tím k růstu finančních prostředků, které vězeňství požadovalo.

Na druhé straně zde však byl požadavek na to, aby tato nákladná politika nevedla k zvyšování daňové zátěže obyvatelstva.

Náklady na provoz vězeňství ve Spojených státech skutečně začaly rapidně stoupat, a tak zatímco kupříkladu v roce 1984 činily zhruba 6 mld. dolarů, tak v roce 1990 již dosahovaly výše 20 mld. dolarů.<sup>272</sup>

---

<sup>269</sup> Volně přeloženo: „Těžké časy pro násilnou kriminalitu páchanou se zbraní.“

<sup>270</sup> Srov. ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..*Privatizing prisons: rhetoric and reality.* vyd. London: Sage Publications, 1997, s.2 in fine.

<sup>271</sup> Srov. např. <http://www.ct24.cz:8003/svet/63290-kalifornii-nekrachuje-jenom-ekonomika-ale-i-mistni-veznice/>

<sup>272</sup> Srov. ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..*Privatizing prisons: rhetoric and reality.* vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 4



V kontextu výše řečeného se možnost vstupu soukromého sektoru do vězeňství začala jevit jako přitažlivé řešení a to nejen z pohledu veřejného sektoru, který si od tohoto vstupu sliboval efektivnější vynaložení finančních prostředků, ale i z pohledu soukromých subjektů, které ve vězeňství vytušily ziskový potenciál.

Soukromý sektor v historii vězeňství USA v průběhu 19. a 20. století již figuroval, ovšem zcela jiným způsobem než jako prvek zajišťující primární služby. Fungoval spíše jako odběratel pracovní síly, která byla jednotlivými věznicemi soukromým subjektům nabízena.

Tyto modely fungovaly způsobem, kdy soukromé subjekty poptávaly jako zaměstnavatelé pracovní sílu, věznice pak tuto poptávku akceptovaly a uvězněné soukromým subjektům k výkonu práce poskytovaly. Soukromý zaměstnavatel pak eventuelně zajišťoval uvězněným ubytování (jednalo-li práci prováděnou mimo objekt věznice), oděv a stravu.

Takovýto model byl typický hlavně v severních a severovýchodních státech USA. Modely využití pracovních sil soukromým subjektem mohly mít samozřejmě více podob.

Jednou z těchto podob spolupráce byla forma finančního pronájmu (leasingu) mezi soukromým a veřejným subjektem (vězeňským zařízením), kdy soukromý subjekt poptával po vězeňském zařízení (veřejném subjektu) určité množství pracovní síly, veřejný subjekt poptávku po této pracovní síle uspokojoval a jako protiplnění obdržel od soukromého subjektu finanční prostředky.

Další model kooperace veřejného a soukromého subjektu ve využití pracovní síly uvězněných byl tzv. piece price systém. Tento systém byl založen na stálé kontrole a dohledu pracovníků veřejného sektoru, tedy pracovníků věznice, na práci uvězněných. Odměna těchto pracovníků se však odvíjela od produktivity práce uvězněných. Tu stanovoval a kontroloval soukromý subjekt.

Tyto a podobné systémy kooperace soukromého a veřejného sektoru umožňovaly veřejnému sektoru racionalizaci vynaložených finančních prostředků a soukromému sektoru dovolily profitovat z práce uvězněných. To ovšem vedlo k stále větší kritice z řad veřejnosti i přesto, nebo možná právě proto, že tyto formy kooperace vyúsťovaly postupem času stále častěji k situacím, kdy takto začaly být zajišťovány

služby a zboží i pro samotný státní sektor, a to mnohdy levněji než by to bylo možné bez využití pracovní síly odsouzených<sup>273</sup>. Zjednodušeně řečeno stát v některých případech, i když většinou nepřímo, figuroval na jedné straně jako objednatel určité zakázky, čili subjekt stimulující poptávku po levné pracovní síle uvězněných, a na druhé straně jako objekt poptávku po této pracovní síle uspokojující.

Největším i veřejnosti nejznámějším využitím pracovní síly uvězněných byla práce v zemědělství na tzv. trestních farmách nebo práce na stavbě mostů a silničních staveb ve formě tzv. chain gangs.<sup>274</sup>

Kooperace veřejného a soukromého sektoru procházela od 30. let 20. století, nejen díky hospodářské krizi, podstatným útlumem. Tento útlum neměl jen ekonomické pozadí, a sice klesající poptávku firem po nekvalifikované pracovní síle, resp. klesající poptávku po zboží touto nekvalifikovanou pracovní silou produkovaném. Svoji roli zde, kromě výše zmíněných faktorů ekonomických, sehrálo i nepříznivé veřejné mínění založené především na postulátech, že vězeňská pracovní síla ubírá pracovní místa lidem na svobodě. Rovněž protesty z řad ochránců lidských práv nabývaly čím dál více na intenzitě.

Kooperace veřejného a soukromého sektoru v oblasti vězeňství začala opět nabývat na významu až od 70 let 20. století.

Tak jako v jiných vyspělých zemích, i ve věznicích amerických států se začala spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem aplikovat nejprve v oblasti doplňkových služeb (catering, vzdělání, catering, pracovní tréninkové programy, lékařská péče atd.), a poté kdy se tyto formy spolupráce osvědčily, přišli partneři z řad soukromého sektoru s nabídkami komplexní správy jednotlivých vězeňských zařízení.

Tyto nabídky představovaly logický krok v situaci, kdy se spolupráce na poli vězeňství již státu osvědčila a kdy v důsledku zvyšujícího se počtu odsouzených přestávaly stávající vězeňské kapacity dostačovat a vězeňské systémy USA jako takové se začaly v souvislosti s nárůstem vězeňské populace neúnosně prodražovat. V takové situaci soukromý sektor logicky vycítil na poli vězeňství nové tržní příležitosti.

---

<sup>273</sup> Srov. ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..*Privatizing prisons: rhetoric and reality*. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 11.

<sup>274</sup> Chain – řetěz; gang – skupina, tlupa, parta

„Soukromé společnosti, které v tu dobu počínaly lobovat za formu tzv. contracting out<sup>275</sup>, argumentovaly tím, že zapojení soukromého sektoru do vězeňství přinese státu finanční úspory a že stávající státní politika v oblasti vězeňství je při zachování objemu financování neudržitelná. Dovozovaly, že pokud stát nezvýší finanční prostředky jdoucí do vězeňství, respektive neoptimalizuje přísun prostředků stávajících, tak z důvodů stále větších finančních nákladů bude muset stanovit limitní počet vězňů.“<sup>276</sup>

Právě nedostatečná kapacita věznic a deklarovaná potřeba chránit veřejnost (protection of the public) jdoucí ruku v ruce s deklarovanou větší finanční efektivitou, umožnily soukromým společnostem realizaci jejich obchodních ambic na poli výkonu trestu odnětí svobody.

Snaha o zefektivnění, resp. o minimalizaci nákladů výkonu trestu odnětí svobody, požadavky veřejnosti na zostření trestní represe a následné tendence aplikovat dlouhodobé tresty odnětí svobody, omezení podmíněčného propuštění z výkonu trestu, čili faktory značící ztrátu důvěry i odborné veřejnosti v možnost nápravy pachatele, respektive ve fungování nápravně výchovných programů, to je stručný výčet hlavních důvodů, proč začala být na konci 60. let koncepce vězeňství v USA revidována a nazírána z odlišného, represivnějšího pohledu.

Spolu s touto revizí nastala i revize pohledu na účast soukromých subjektů na chodu vězeňství. Již v 60. letech 20. století začala být ve vězeňství některých států USA outsorsována lékařská péče. Outsorsování dalších služeb, tehdy ovšem ještě ne ostrahy a zabezpečení, začalo být poté široce aplikováno ve většině států Unie.<sup>277</sup>

Ovšem později se začal outsourcing aplikovat i u služeb ostrahy a zabezpečení. Aplikace outsourcingu v těchto citlivých oblastech započala zprvu zabezpečením ostrahy v nápravně výchovných zařízeních určených pro mladistvé.<sup>278</sup> Poté, na počátku osmdesátých let dvacátého století, se outsorsování služeb ostrahy a zabezpečení začalo

---

<sup>275</sup> Outsorsing, je vyčlenění některých služeb z veřejného sektoru pro výkon sektoru soukromého.

<sup>276</sup> ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..Privatizing prisons: rhetoric and reality. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 5.

<sup>277</sup> Srov. tamtéž s. 20.

<sup>278</sup> První takový ústav byl Weaversville Intensive Treatment Unit for juveniles in Pennsylvania v roce 1975, druhý byl pak Okeechobe School for Boys in Florida v roce 1982.

aplikovat v zařízeních pro imigranty, respektive v zařízeních sloužících k jejich detenci, které patří do kompetence Immigration and Nationalization Service (INS).

Proces postupné privatizace zabezpečovacích služeb typu ostrahy, ochrany a zabezpečení pokračoval během osmdesátých let ve věznicích mnoha států. Tyto věznice však vesměs spadaly do kategorie minimum security.<sup>279</sup>

V roce 1986 učinila společnost CCA (Corrections Corporation of America) vládě státu Tennessee nabídku, že převezme celý vězeňský systém tohoto státu za cenu 250 mil. dolarů na dobu 99 let. Po této nabídce následovaly debaty mezi odpůrci a přívrženci této myšlenky jak v akademických, tak politických kruzích. Situaci paradoxně vyřešilo až soudní rozhodnutí, v němž soud judikoval, že stát Tennessee v procesu privatizace zásadně porušil Ústavu USA. Toto porušení však nespočívalo v nepřípustnosti privatizace vězeňského sektoru, nebo jeho částí, ale v tom, že společnosti CCA stát poskytl oproti jiným případným zájemcům nepřiměřeně výhodné podmínky.<sup>280</sup>

I když nakonec tato nabídka nebyla realizována, nezaznačila směr, jakým by se případná kooperace soukromého a veřejného sektoru na poli vězeňství mohla v budoucí době ubírat, neboť, jak bude patrné níže, podobné projekty, i když ne v tak velkorysé formě jakou je převzetí vězeňského systému celého státu, se záhy začaly realizovat.

#### **4.3.4.2 Spolupráce se soukromým sektorem v USA na poli vězeňství v současnosti**

Expanze soukromě spravovaných vězeňských zařízení po výše zmíněné situaci postupovala pomaleji, než bylo možno, s ohledem na dynamický vývoj předchozích let, čekat. Přesto však otvírání privátně řízených věznic dále pokračovalo, a to již včetně věznic s přísnějším statusem ostrahy než minimum security. Dokonce se objevila i soukromá vězeňská zařízení s nejvyšším možným statusem zabezpečení - maximum security.

---

<sup>279</sup> „Minimální ostraha“ lze je typově ztotožnit s věznicemi, které mají v ČR statut „s dohledem“ a „s dozorem“.

<sup>280</sup> Srov. ADRIAN, L.; JAMES; et. Al..*Privatizing prisons: rhetoric and reality*. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 25.

Soukromý sektor postupoval ve svých privatizačních snahách od soukromě řízených ústavů pro mládež a imigranty, přes věznice s menší mírou ostrahy pro dospělé, až nakonec získal možnost svou činností participovat na celém vězeňském systému.

„Na rozdíl od veřejného sektoru, soukromé společnosti citlivěji a pružněji reagovaly na vzniklou situaci, byly dostatečně flexibilní a měly vizi, kterou mohly nabídnout jak vládám unijních států, tak i vládě federální, a jejich nabídky byly postupně stále více přijímány.“<sup>281</sup>

V roce 1991 soukromé subjekty spravovaly šedesát zařízení vězeňského typu pro dospělé ve dvanácti z padesáti států USA a to včetně čtyř zařízení s režimem maximum security v Texasu. V těchto zařízeních bylo v roce 1991 dislokováno více než 20.000 státních a federálních vězňů, což tehdy činilo zhruba 3% vězeňské populace USA.

V roce 1994 již činil počet vězňů v soukromých vězeňských zařízeních USA více než 30.000 z více než milionu vězňů celkové vězeňské populace.<sup>282</sup>

Zvyšování počtu uvězněných ve vězeňských zařízeních spravovaných soukromým subjektem se ovšem ani poté nezastavilo, naopak vykázalo setrvalý, dynamický vzestup. Tento vzestup a jeho korelaci se zvyšujícím se počtem uvězněných, respektive růstem indexu uvězněných osob, ilustrují tabulky na následujících stranách.<sup>283</sup>

---

<sup>281</sup> ADRIAN, L.; JAMES; et. Al..Privatizing prisons: rhetoric and reality. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 8

<sup>282</sup> *Zdroj těchto informací, jakož i všech statistických informací ohledně vězeňství USA níže uvedených je zpravodaj Federálního ministerstva spravedlnosti USA: Bureau of Justice Statistic Bulletin r.1991 – 2009, který je dostupný z: <http://bjs.ojp.usdoj.gov/>*

<sup>283</sup> *Tabulky jsou pro přehlednost rovněž součástí příloh k této práci. Konkrétně se jedná o přílohu VI a VII*

Počet uvězněných* osob v USA ve federálních, státních nebo místních věznicích 2000-2009					
rok	Celkový počet uvězněných osob	Federální vězeňská zařízení	Státní vězeňská zařízení	Místní vězeňská zařízení (local jails)	Index uvězněných osob na 100.000 obyvatel
2009	2.297.400	203.233	1.326.547	767.620	748
2008	2.310.984	198.402	1.327.026	785.556	762
2007	2.299.116	196.804	1.321.731	780.581	752
2006	2.245.189	181.622	1.290.200	766.610	750
2005	2.183.152	179.220	1.259.017	747.529	744
2004	2.135.335	170.535	1.293.745	713.990	723
2003	2.081.580	161.673	1.222.135	691.301	712
2002	2.033.331	151.618	1.209.640	665.745	701
2001	1.961.247	143.337	1.180.155	631.240	685
2000	1.935.753	133.921	1.176.269	621.149	683

Zdroj: Bureau of Justice Statistic Bulletin r.1999 – 2009

Vlastní úpravy

---

\* Jak osoby ve výkonu trestu, tak osoby ve vazbě.

<b>Počet osob* umístěných v soukromých vězeňských zařízení v USA</b>				
<b>rok</b>	<b>Celkem umístěných osob</b>	<b>Federální věznice</b>	<b>Státní věznice</b>	<b>Procento z celkového počtu odsouzených</b>
<b>2009</b>	<b>130.324</b>	33.489	96.835	8,0
<b>2008</b>	<b>129.482</b>	33.162	96.320	8,0
<b>2007</b>	<b>123.942</b>	31.310	92.632	7,2
<b>2006</b>	<b>113.697</b>	27.726	85.971	7,1
<b>2005</b>	<b>107.940</b>	27.046	80.894	6,9
<b>2004</b>	<b>98.628</b>	24.768	73.860	6,6
<b>2003</b>	<b>95.707</b>	21.865	73.842	6,5
<b>2002</b>	<b>93.912</b>	20.274	73.638	6,5
<b>2001</b>	<b>91.828</b>	19.251	72.577	6,5
<b>2000</b>	<b>87.369</b>	15.524	71.845	6,3
<b>1999</b>	<b>88.345</b>	13.855	74.490	6,4

Zdroj: Bureau of Justice Statistic Bulletin r.1999 – 2009,  
vlastní úpravy

---

\* osoby ve výkonu trestu odnětí svobody i držené ve vazbě

Je-li řeč o privatizaci vězeňství v USA a jejich formách, je nutno si uvědomit, že Spojené státy americké jsou státem federálním. USA se v současné době sestávají z 50 unijních států a vězeňství náleží do autonomní sféry rozhodování každého unijního státu. V USA však kromě vězeňských zařízení jednotlivých států existují i vězeňská zařízení na úrovni (některých) měst a v neposlední řadě i federální vězeňská zařízení. Co se forem privatizace, respektive spolupráce se soukromým sektorem v oblasti vězeňství týče, byly v různých státech zvoleny přístupy k této problematice<sup>284</sup>, přičemž mnohde bylo vedle sebe v jednom unijním státě užito i více způsobů jejího řešení.

Spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem na poli vězeňství probíhá jednak na úrovni federální, jednak na úrovni konkrétních států unie, a proto o jednotném modelu spolupráce tak, jako je tomu například v Anglii a Walesu, nelze hovořit. Podobně je tomu také v Austrálii s tím rozdílem, že právě v USA existuje ona spolupráce se soukromým sektorem kromě úrovně jednotlivých států i na úrovni federální, zatímco v Austrálii tomu tak není.

Hlavní důvody, proč se v USA přistupovalo, a nadále přistupuje k zřizování soukromých vězeňských zařízení, byly v podstatě důvody finanční. Veřejný sektor se prostřednictvím vstupu soukromého partnera do vězeňství pokouší řešit problematiku vzrůstajících nákladů na provoz stávajících vězeňských kapacit a fakt, že při zvyšující se represi je třeba budovat kapacity nové.

Problematika financování vězeňství je velice širokým pojmem a její podrobné zpracování by dalekosáhle přesáhlo rámec této práce. Z hlediska financování a privatizace vězeňského sektoru by se však zjednodušeně dala rozdělit do třech základních podproblémů. První spočívá ve financování výstavby, druhý ve financování provozu a třetí ve financování samotném, tj. v efektivní zajištění finančních toků z příslušných veřejných zdrojů do vězeňského systému a následné alokaci zajištěných finančních zdrojů v jednotlivých složkách systému.

Dle zastánců privatizace vězeňství ekonomické metody řízení podniků, které aplikují soukromé subjekty, umožní v oblasti vězeňství uspořít náklady, respektive efektivněji využít dané finanční prostředky. Privatizace by rovněž měla umožnit navýšení stávající nedostatečné vězeňské kapacity tak, jak si aplikace represivních přístupů ke kriminalitě, které reflektují přání voličů, žádá.

---

<sup>284</sup> *K jednotlivým derivacím spolupráce soukromého a veřejného sektoru viz příloha č. I*



Jak již bylo výše řečeno, represivní postoj politiků k otázkám kriminality je v USA jistým evergreenem, zvláště pak před volbami. Liberálnější postoje ke kriminalitě jsou často interpretovány jako slabost v neprospěch toho politického kandidáta, který je hlásá.

Argumenty pro a proti privatizaci vězeňství jsou a byly v USA stejného rázu, jako v jiných zemích, kde k ní bylo v té či oné formě přikročeno, respektive kde se k o přikročení teprve rozhoduje.

„Přivrženci privatizace vězeňství, kromě výše zmíněných argumentů, dovozovali, že soukromě zřízené věznice přinesou nový, lepší standard oproti věznicím veřejným. A tím i jistým způsobem motivují veřejný sektor k budování vyšších standardů a zavádění inovativních změn v jejich zařízeních.“<sup>285</sup>

Naproti tomu argumentace z řad odpůrců privatizace cílí na možnou problematiku ovlivnění nebo přímo spuštění poptávky po vězních, poptávku kterou by mohly vyvíjet soukromé subjekty (patrně vlivná konsorcia nadnárodních firem) s cílem obsadit své stávající volné kapacity, popřípadě na základě vysoké poptávky nabídnout státu vybudování kapacit nových.

I přes silnou kritiku z řad odpůrců privatizace vězeňství počet soukromě spravovaných vězeňských zařízení roste. Stejně tak roste i celkové procento uvězněných v soukromě spravovaných věznicích jak na úrovni jednotlivých států, tak na úrovni federální. To koneckonců ilustrují výše uvedené statistické údaje, respektive údaje uvedené v přílohách této práce.

#### **4.4 Stručné zhodnocení spolupráce soukromého a veřejného sektoru v oblasti vězeňství v Anglii, Walesu, Skotsku, Austrálii a USA.**

Komplexní hodnocení výsledku spolupráce soukromého a veřejného sektoru v oblasti vězeňství by mělo vycházet z více na sobě závislých proměnných faktorů. Porovnávání kladů a záporů, které tato spolupráce nese, není jednoduché, neboť, jak

---

<sup>285</sup> ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..Privatizing prisons: rhetoric and reality. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 8.

bylo řešeno výše, je nutno kromě otázek ekonomických a právních, posuzovat danou problematiku i z hlediska etiky a účelu trestu.

Takové komplexní hodnocení by jednoznačně přesahovalo rámec i možnosti této práce a ani jiná práce, která by tyto ambice měla, dosud nebyla, právě kvůli složitosti odpovědi na tuto otázku, publikována. Autoři odborných textů, kteří se výhodností problematiky této spolupráce zabývají, porovnávají většinou její ekonomické výhody a nevýhody. I tato práce se v této části, věnované stručnému shrnutí zkušeností spolupráce v Anglii, Walesu, Skotsku, Austrálii a USA, zaměří spíše na ekonomické faktory s tím, že autor si je dalších faktorů, které by při komplexním hodnocení dané problematiky bylo nutno vzít do úvahy, vědom.

K faktorům, jež je nutno při posuzování ekonomické výhodnosti vzít v úvahu, patří například stupeň bezpečnosti vězeňského zařízení, jeho poloha, technické řešení, resp. stáří jeho zařízení, vytíženost, kapacita a nutno konstatovat, že v neposlední řadě také kulturní, etnické a rasové složení uvězněných (Což hraje výraznou roli ve VB a především v USA, což je na rozdíl od evropských zemí podchyceno i statisticky).

Klasické, relativně jednoduché metody ekonomické komparace, jako například vypočítání nákladů na jednoho vězně a den při plné vytíženosti zařízení, nejsou kvůli specifčnosti a náročnosti daného odvětví (vězeňství) zcela validní a na jejich základě nelze jednoznačně, seriózně a bez výhrad dovozovat, že soukromé věznice jsou levnější než veřejné nebo naopak.

Co se např. USA týče, byly první obecné komparační studie prováděny během osmdesátých let dvacátého století. Tyto studie ukazují, že z hlediska finanční stránky byla u soukromě spravovaných zařízení dosažena úspora na vězně a den v intervalu 5 - 15 % oproti vězeňským zařízením spravovaným sektorem veřejným.<sup>286</sup>

Další, již rozsáhlejší ekonomicko komparativní studie srovnatelných soukromých a státních vězeňských zařízení v USA, taktéž ukazují na větší ekonomickou výhodnost soukromě provozovaných vězeňských zařízení<sup>287</sup>, když tato zařízení měla taktéž menší náklady na jednoho uvězněného a den.

---

<sup>286</sup> Srov. LOGAN, CH., *Private Prisons: Cons and Pros*. vyd. New York, Oxford University Press, 1990, s. 96

<sup>287</sup> Srov. SELLERS, M.: *The history and politics of private prisons : a comparative analysis*. vyd. London, Fairleigh Dickinson University Press : Associated University Presses , 1993, s. 84

Naproti tomu jiná podobně zaměřená studie<sup>288</sup> provedená ve státě Massachusetts a Kentucky došla k závěrům, že rozdíl v nákladech na jednoho uvězněného a den ve státních a soukromých vězeňských zařízeních je v podstatě zanedbatelný a dokonce poukazovala na fakt, že některá soukromá vězeňská zařízení s menším stupněm ochrany<sup>289</sup> vykazovala v tomto ohledu větší finanční náklady než vězeňská zařízení s vyšším stupněm ochrany spravovaná státem.<sup>290</sup>

Autoři této studie, jejíž výsledky pro soukromě spravovaná vězeňská zařízení nevyznívaly příznivě, tyto výsledky interpretovali tak, že v době, kdy byla privatizace těchto zařízení realizována, nebyla ještě na trhu dostatečná konkurence, která by byla schopna nabídnout státu výhodnější ekonomické podmínky. K existenci potenciální konkurence však zároveň dodávají větu: „...pokud by ovšem výhodnější podmínky bylo možno nabídnout.“<sup>291</sup>

K zkušenostem se spoluprací soukromého a veřejného sektoru v oblasti vězeňství v Austrálii je možné uvést údaje, jež jsou prezentovány v nákladové studii, která byla vypracována v souvislosti s první privatizovanou australskou věznicí, věznicí „Borallon Correctional Centre for adult“, nacházející se v provincii Queensland. Údaje z této studie provedené v období 1992/1993 poukázaly na to, že toto zařízení má až o 10% nižší náklady na jednoho uvězněného a den, než srovnatelná věznice „Lotus Glen Correctional Centre“, která je spravována veřejným sektorem. Tato komparativní analýza byla prováděna i s akcentem na rozdílnou úroveň zabezpečení věznic, jež bylo zohledněno v jejich výsledcích.<sup>292</sup>

Ve světle výše zmíněných studií by se mohl provoz soukromě spravovaných vězeňských zařízení jevit jako cenově výhodnější a ekonomicky efektivnější. I autoři těchto studií jsou však většinou při uvádění takovýchto názorů poněkud zdrženliví, když kupříkladu Logan uvádí: „Soukromé věznice nemusí být nutně méně nákladné než

---

<sup>288</sup> Srov. ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..*Privatizing prisons: rhetoric and reality*. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 24.

<sup>289</sup> Např. Marian Adjustment Centre

<sup>290</sup> Např. Blackburn Correctional Centre

<sup>291</sup> ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..*Privatizing prisons: rhetoric and reality*. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 25

<sup>292</sup> Podrobněji k této studii viz ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..*Privatizing prisons: rhetoric and reality*. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 24-25

věznice přímo vlastněná a řízená státem. Takováto prostá generalizace neodpovídá realitě. Ze srovnání množství studií a odborné literatury zabývající se tímto problémem vyplývá, že privatizace může být často pro stát ekonomicky výhodnější, ale někdy také nemusí. Je příliš brzy na to říct, jestli privatizace vězeňství přinese z dlouhodobé perspektivy státu spíše zisky nebo ztráty.<sup>293</sup>

I když Logan vyslovil tuto myšlenku již před dvaceti lety a i když byly během této doby vydány další komparativní nákladové studie, je dle mého názoru nutno konstatovat, že vzhledem k dlouhodobé povaze kontraktů a složitosti a specifičnosti problémů v této oblasti, je na vyslovení definitivního závěru o ekonomické výhodnosti nebo nevýhodnosti privatizace vězeňství, ať už je provedena jakýmkoliv způsobem, stále ještě příliš brzy.

Dle mého názoru je však možné již nyní konstatovat, že soukromé subjekty vzaly na vědomí potřeby, které veřejný sektor v oblasti vězeňství má. Jedná se především o potřebu navýšit současné vězeňské kapacity, za určité, pro vlády dotčených států přijatelné náklady, které se jeví v porovnání s náklady, které by musel při zajištění stejného množství a úrovně vězeňských služeb sám stát vynaložit, nižší, než kdyby tyto služby zajišťoval zcela svými prostředky.

Soukromé subjekty, mezi které patří i výše zmíněné společnosti jako Serco, G4S, CCA aj. a které jsou vesměs nadnárodními korporacemi, vyhověly požadavkům vlád výše zmíněných států na navýšení vězeňských kapacit při současném udržení nebo jen mírnému (zato setrvalému) zvyšování rozpočtových výdajů na vězeňství.

S odkazem na obsah kapitoly druhé, především jejího druhého dílu, je ovšem nutné, v souvislosti s argumentací o úspornosti finančních prostředků státu díky jeho spolupráci se soukromými subjekty v oblasti vězeňství (jakož i veřejných služeb obecně), upozornit na důsledek těchto takzvaných úsporných kroků.

Situace, kdy dojde k rozložení převážně jednorázových výdajů finančních prostředků státu určených na zbudování nových vězeňských kapacit, či renovaci kapacit zastaralých, do mnoha po sobě jdoucích ročních výdajů směřovaných jako platba soukromému sektoru, může v konečném důsledku vést k značnému nárůstu ceny celého projektu.

---

<sup>293</sup> LOGAN, CH., *Private Prisons: Cons and Pros*. vyd. New York, Oxford University Press, 1990, s. 117

Pomyslný celkový finanční účet za vstup soukromého partnera do vězeňství, bude státu, vzhledem k dlouhodobosti kontraktů, vystaven až za dlouhé časové období (nezřídka 25 i více let).

Ve světle současného vývoje je však zřejmé, že soukromé subjekty a odborníci prosazující vstup soukromého sektoru do vězeňství se svými argumenty dovozující výhodnost tohoto vstupu dosáhli ve zmiňovaných zemích svého. Privatizační projekty v oblasti vězeňství byly a jsou v mnoha zemích realizovány a do budoucna je nanejvýš pravděpodobné, že objem státních zakázek, nejen ve výše zmíněných zemích, bude i nadále stoupat a jak bude popsáno níže<sup>294</sup>, tento trend se v budoucnosti bude pravděpodobně týkat i ČR.

Jak již bylo uvedeno, hodnocení rozdílů mezi veřejnými a soukromými vězeňskými zařízeními nemůže být zúženo jen na hodnocení ekonomické efektivnosti, respektive výhodnosti. Kromě ekonomických otázek, musí být daná problematika posuzována v rovině práva a etiky, ale musí být také srovnávána odpovídající kvalita služeb.

Konečné rozhodnutí zda dané vězeňské zařízení, nebo komplex vězeňských zařízení svěřit pod správu soukromého subjektu, proto nesmí být omezeno jen na otázku, bude-li taková spolupráce pro stát ekonomicky výhodnější nebo ne.

Při přijímání daného rozhodnutí je nutno zajistit, aby případné finanční úspory, které budou spoluprací se soukromým sektorem dosaženy, nebyly realizovány na úkor kvality služeb, ubytování a zacházení s uvězněnými. Úroveň vězeňství, tedy i kvalita vězeňských služeb, by měla spíše růst, než stagnovat. V žádném případě by ale neměla klesat<sup>295</sup> a zvláště ne na úkor ekonomických zájmů ať už státu, který by spoluprací se soukromými subjekty dosáhl úspor, nebo soukromých subjektů, které by na této spolupráci profitovaly.

Stejně jako je tomu u porovnávání ekonomické výhodnosti spolupráce veřejného a soukromého sektoru v oblasti vězeňství, tak i komparace jednotlivých kvalitativních aspektů v konkrétních vězeňských zařízeních naráží na celou řadu metodologických překážek a problémů. Jedná se především o otázky, které aspekty by se při hodnocení a

---

<sup>294</sup> Viz čtvrtý díl páté kapitoly této práce.

<sup>295</sup> Srov. LOGAN, CH., *Private Prisons: Cons and Pros*. vyd. New York, Oxford University Press, 1990, s. 147

porovnávání kvality zařízení měly srovnávat. Měly by být akcentovány především otázky kvality vedení, úroveň zdravotní péče, odborných kvalit personálu, disciplinovanosti uvězněných, nebo jiné parametry..? Jakým parametrem by měla být přikládána největší důležitost?

Šetření kvality, která byly v tomto ohledu provedena, se většinou zabývala zdravotním stavem a kondicí vězňů popřípadě aspekty vnitřního režimu zařízení, méně potom byla upírána pozornost i na aspekty recidivy respektive úspěšnosti nápravy.<sup>296</sup>

Jako příklad takového výzkumu je možno uvést studií realizovanou v roce 1993 ve státech Massachusetts a Kentucky v USA. Tato studie s názvem „Comparison of Privately and Publicly Operated Corrections Facilities in Kentucky and Massachusetts“ se zabírala efektivitou a kvalitou vězeňských služeb v daných státech a to v těchto oblastech:

- aktivitami vedoucí k nápravě a sociální rehabilitaci vězňů
- řízením a personálem věznic
- kondicí uvězněných
- vnitřní bezpečností a kontrolou

Závěry této studie jsou například, co se personálu týče, takové, že personál v soukromých zařízeních má více entusiasmu, pracuje s vězni s větším zájmem a je více flexibilní než personál v podobných veřejných zařízeních. Toto vše dohromady pak má činit podmínky v soukromých vězeňských zařízeních snesitelnější a pro uvězněné příznivější než v veřejných vězeňských zařízeních srovnatelného typu a bezpečnostní úrovně.<sup>297</sup>

Takovéto a podobné studie, které dovozují lepší podmínky ve veřejných nebo naopak v soukromých vězeňských zařízeních je, dle mého názoru, nutné posuzovat s velkou rezervou.

I přesto by se však mohly takovéto seriózně pojaté výzkumy stát v daných zemích jedním z rozhodujících argumentů při rozhodování, zda povolit vstup soukromého sektoru do oblasti vězeňství a v případě kladného stanoviska pomoci nalézt

---

<sup>296</sup> ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..Privatizing prisons: rhetoric and reality. vyd. London: Sage Publications, 1997, s. 26

<sup>297</sup> Srov. *tamtéž* s. 27.

odpověď na otázku, jakým způsobem tak učinit. Zdali je lepší úplné vyvedení věznice do soukromých rukou, nebo aplikace tzv. francouzského modelu privatizace věznic.

Jak již bylo výše uvedeno, problematika porovnávání kvality vězeňských zařízení je věcí natolik komplexní a složitou, že s ohledem na rozmanitost těchto zařízení, s ohledem na různou úroveň zabezpečení, polohu, atp., ale i s ohledem na odlišnou kulturu dané země, ve které se posuzovaná zařízení nachází a se zřetelem na mentalitu jejího obyvatelstva, je velice obtížné, ne-li nemožné, nalézt jednotící kritérium pro jejich hodnocení. Na odpověď na otázku, zdali v uvedených zemích představují soukromá vězeňská zařízení pro předmětné vězeňské systémy kladný nebo záporný přínos je, vzhledem k této komplikovanosti a dlouhodobosti projektů, ještě příliš brzy. Nicméně dosavadní zkušenosti naznačují, že by tato spolupráce do budoucna spolehlivě fungovat mohla.

## **5. KAPITOLA 5. České vězeňství a privatizace – současná situace, budoucí perspektiva a s ní související právní problematika**

*Následující, poslední kapitola této práce, bude věnována privatizaci vězeňství v kontextu českého právního řádu. Právní hledisko, ačkoliv nemůže být pro posuzování přípustnosti privatizace vězeňství hlediskem výlučným, je bezesporu hlediskem značně důležitým. I proto je tato kapitola, podobně jako kapitola předchozí, značně obsahově rozsáhlá, i když se zabývá pouze právem českým, respektive normami práva evropského a mezinárodního, kterými je ČR vázána a které jsou z hlediska privatizace vězeňství relevantní. Z důvodu přehlednosti je tato kapitola členěna na pět dílů.*

*První díl analyzuje přípustnost privatizace věznic, respektive vězeňství z hlediska práva ústavního a souvisejících právních odvětví. Tuto problematiku nazírá jak z pohledu koncepce právního státu, tak suverenity a svrchovanosti. Ani otázka lidských práv nezůstává v tomto dílu stranou.*

*Druhý díl této kapitoly je věnován právní problematice privatizace vězeňství z hlediska koncesního zákona a dalších souvisejících zákonů. Koncesní zákon je pro spolupráci mezi soukromým a veřejným sektorem formou PPP natolik stěžejní, že je nutné se na něj zaměřit nejprve obecněji, tedy ne jen výlučně v kontextu spolupráce ve sféře vězeňství.*

*Třetí díl bude se zabývat přípustností privatizace vězeňství v ČR z hlediska evropských a mezinárodně právních norem, kterými je ČR vázána a které by pro privatizaci vězeňství v ČR mohly představovat jistá omezení.*

*Konečně čtvrtý díl bude věnován projektu věznice Rapotice, pilotního PPP projektu v oblasti vězeňství v ČR. Co se tohoto dílu týče, měl by čtenář věnovat pozornost nejen samotnému textu, ale i přehledným tabulkám, které tuto věznici charakterizují. Z důvodu značné rozsáhlosti některých tabulek i z důvodu větší přehlednosti nejsou všechny tyto tabulky umístěny v samotném textu tohoto dílu, nýbrž jsou řazeny jako přílohy této práce.*

*Pátý, poslední díl této kapitoly, představuje, jak tomu bylo v předcházejících čtyřech kapitolách, shrnutí základních faktů, tezí a myšlenek uvedených v dílech předchozích.*



## 5.1 Problematika možné budoucí privatizace českého vězeňství z hlediska práva ústavního a dalších souvisejících právních odvětví

Prameny práva je možno klasifikovat z vícero hledisek. Právní řád České republiky se sestává z pramenů práva různé právní síly, a právě hledisko právní síly je z hlediska privatizace vězeňství v kontextu s prameny práva hlediskem nejdůležitějším.

Z hlediska právní síly je právní řád tvořen třemi úrovněmi pramenů práva.

První úroveň, úroveň zákonodárných aktů, je tvořena Ústavou a ústavními zákony (pro tyto prameny dále užíván termín „ústavní pořádek“<sup>298</sup>), zákony, resp. zákonnými opatřeními senátu v době rozpuštění Poslanecké sněmovny<sup>299</sup>, a dále také z tzv. Benešovými dekrety, i když ty v současnosti v našem právním řádu zastávají již pouze okrajovou úlohu.

Druhá úroveň, úroveň normativních právních aktů orgánů výkonné moci, je tvořena určitými rozhodnutími prezidenta republiky<sup>300</sup>, nařízeními vlády, která lze vydávat k provedení určitého zákona a v jeho mezích<sup>301</sup> a právními předpisy ministerstev i jiných správních orgánů<sup>302</sup>, které lze vydávat na základě zákonů a v jeho mezích, jestliže ministerstvo nebo jiný správní úřad jsou k tomu zmocněni zákonem.<sup>303</sup>

Třetí úroveň pramenů práva z hlediska jejich právní síly je tvořena právními předpisy obcí a krajů, které, podle toho zda jsou vydávány v rámci samostatné nebo přenesené působnosti, lze terminologicky členit na nařízení a vyhlášky.

---

<sup>298</sup> Srov. Čl. 112 odst. 1. Ústavy.

*Ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992*

<sup>299</sup> Srov. čl. 33 Ústavy.

<sup>300</sup> Srov. BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A. *Teorie Práva*. vyd. Praha. Eurolex Bohemia, 2001, s. 63 – 66.

<sup>301</sup> Srov. čl. 78 Ústavy.

<sup>302</sup> jejich podrobnější členění taktéž v BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A. *Teorie Práva*. vyd. Praha. Eurolex Bohemia, 2001, s. 63 - 64

<sup>303</sup> Srov. čl. 78 odst. 3 Ústavy.

Ve svém celku tvoří tyto tři úrovně pramenů práva úroveň vnitrostátních právních norem, jejichž soulad s privatizací vězeňství bude v této části práce porovnáván. V kontextu privatizace vězeňství v České republice se tato práce zaměří nejprve na normy práva ústavního a poté na zákony z hlediska privatizace vězeňství relevantní, což je především na zákon č. 139/2006 Sb. o koncesních smlouvách a koncesním řízení, ale i na jiné zákony, s touto problematikou související. Jedná se především o zákon o výkonu trestu odnětí svobody, zákon o výkonu vazby, zákon o majetku České republiky a zákon o Vězeňské službě a justiční stráží.

### **5.1.1 Některé ústavněprávní otázky související s možnou privatizací vězeňství**

Hlavní prvky ústavního pořádku ČR je ústavní zákon č. 1/1993 Sb., v platném znění (*Dále jen Ústava*) a usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky (*Dále jen Listina*). Ústavní pořádek České republiky, ale obecně řešeno i stát jako takový, však není tvořen pouze těmito ústavními zákony. Stát, jeho ústavní pořádek a koneckonců i jeho celý právní řád je tvořen i určitými, mnohdy nepsanými, idejemi a principy, prostřednictvím nichž pak stát plní svoje funkce.

Všechny právní předpisy pak musí být v souladu jak s ústavním pořádkem, tak i s principy, na kterých je tento pořádek vystavěn.

Vězeňství představuje jednu z institucí, prostřednictvím níž stát aplikuje svůj monopol legálního násilí. Užitím tohoto legálního násilí dochází v zájmu společnosti, ale i v zájmu samotného uvězněného<sup>304</sup>, k zásahu do základních práv a svobod jednotlivce, konkrétně kupříkladu k omezení svobody pohybu a pobytu, osobní svobody, k omezení listovního tajemství a tajemství dopravovaných zpráv, atd..

Problematika vstupu soukromého subjektu do sféry vězeňství a s tím spojené riziko možného narušení monopolu legálního násilí státu je z pohledu ústavního práva

---

<sup>304</sup> Pojem „uvězněný“ užívám s ohledem na princip „*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*“ neboť svobody mohou být zbaveny jak pachatelé trestných činů (tj. osoby pravomocně odsouzené), tak osoby, které podléhají vazbě, v krajním případě pak osoby zbavené odnětí svobody v držení v ústavech.

věcí velice problematickou a citlivou. Z tohoto důvodu je tudíž nutné věnovat této problematice zvýšenou pozornost.

#### **5.1.1.1. Otázka privatizace vězeňství z hlediska koncepce právního státu**

Jedním z argumentů odpůrců privatizace vězeňství může být to, že je už jen svou podstatou proti základům právního státu.<sup>305</sup> Osobně se s tímto názorem neztotožňuji, pakliže jsou dodrženy níže uvedené premisy.

Česká republika je demokratickým právním státem založeným na účtě k svobodám a právům člověka a občana. V této je v souvislosti s moderními demokratickými právními státy často užíván pojem „ústavní stát“. K pojmům „právní stát“ „ústavní stát“ a jejich vzájemnému vztahu prof. V. Pavlíček uvádí ve své učebnici ústavního práva a státovědy následující: „Právní stát byl definován tím, že jeho instituce zaručují, aby byl právní řád dodržován jak ze strany poddaných státu, tak i ze strany orgánů veřejné moci. Zároveň měl poskytovat bezpečné záruky k tomu, aby stát nezasahoval do individuální sféry jednotlivce víc, než toho účel státu nutně vyžaduje, a i v tom případě jen při respektování norem stanovených právem.

Pojem právního státu se neustále vyvíjí a v současné době zdůrazňuje bezpodmínečnou vázanost státních orgánů právem. Ústavní stát někteří autoři vymezují tím, že stát má nejen ústavu, ale i vytváří jednotný právní řád. Ústavní stát je však něco více. Lze o něm mluvit teprve tehdy, kdy i běžné zákony a další předpisy jsou poměřovány ústavou a ústavním řádem, když je vytvořen orgán, v jehož kompetenci je rozhodovat o ústavnosti zákonů. V České republice je takovým orgánem Ústavní soud.“<sup>306</sup> Česká republika je tedy nejen státem právním, ale i státem ústavním.

Z výše uvedeného je jasné, že Česká republika musí veškeré své právní předpisy, tedy nejen ty které se bezprostředně týkají vězeňství, poměřovat se svým ústavním pořádkem tak, aby s ním byly v souladu.

---

<sup>305</sup> KULAS, A. Privatisierung hoheitlicher Verwaltung: Zur Zulässigkeit privater Strafvollzugsanstalten., vyd. Darmstadt., 1996, (Juristische Reihe; Bd.2)- Univ., Diss.— Marburg, s. 73

<sup>306</sup> PAVLÍČEK, V.; a kol. Ústavní právo a státověda – I.díl, Obecná státověda, Linde Praha, a.s., Praha 1998, dotisk 2003, s. 47., *Srov. též čl. 87, čl. 88, čl. 89 Ústavy.*

Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní lidská práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, neprohlášené a nezrušitelné.<sup>307</sup> Rovnost v tomto ustanovení není pojímána toliko absolutně, ale ve vztahu k důstojnosti a právům.<sup>308</sup> To, jestli se jedná o člověka osobně svobodného nebo o člověka státem osobní svobody zbaveného, není rozhodující. Zrovna tak není rozhodující, zda je člověk omezen na svobodě v čistě státním vězeňském zařízení, nebo ve vězeňském zařízení do té či oné míry soukromého typu.

Výkonem trestu nesmí být ponížena lidská důstojnost.<sup>309</sup> Trest může být vykonáván jen takovým způsobem, který respektuje důstojnost osobnosti odsouzeného a omezuje škodlivé účinky zbavení svobody, čímž však nesmí být ohrožena potřeba ochrany společnosti. S odsouzenými ve výkonu trestu se musí jednat tak, aby bylo zachováno jejich zdraví, a pokud to doba výkonu trestu umožní, aby u nich byly podporovány takové postoje a dovednosti, jež odsouzeným pomohou k návratu do společnosti a umožní vést po propuštění normální život.<sup>310</sup>

Podobná ustanovení týkající se ochrany lidských práv, důstojnosti a pravidel zacházení obsahuje i zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby.<sup>311</sup>

Zákon o výkonu trestu odnětí svobody ani zákon o výkonu vazby se v žádném ze svých ustanovení explicitně o soukromých vězeňských zařízeních nezmiňují. Tato situace by mohla být *de lege ferenda* v souvislosti s privatizací vězeňství jistým problémem, protože čl. 2 odst.2. Listiny stanoví, že: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“. Kromě tohoto článku pak Listina v čl. 4 odst. 1. a 3. uvádí, že: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“ a dále že: „Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.“

Státní orgán smí činit pouze to, co mu zákon dovoluje. Státní moc nemůže žádné svoje zásahy, tím více pak zásahy směřující do sféry osobní svobody člověka,

---

<sup>307</sup> Srov. čl. 1 Listiny.

<sup>308</sup> Srov. PAVLÍČEK, V.; HŘEBEJK, J.; KNAPP, V.; et. al. *Ústava a ústavní řád České republiky, 2.Díl: Práva a svobody*,. vyd. Praha, Linde Praha, a. s., 1995, s. 35.

<sup>309</sup> Srov. § 23 odst. 2 (S)TZ, respektive § 37 odst. 2 (N)TZ.

<sup>310</sup> Srov. § 2 odst. 1 a 2 ZVT.

<sup>311</sup> Srov. § 2 ZVV, zejména pak věta druhá tohoto paragrafu.

odůvodňovat normou nižší právní síly, než jakou je zákon. Tím je vyjádřen princip svrchovanosti zákona.<sup>312</sup>

Povinnosti ukládá stát svým občanům na základě čl. 4 odst. 1 Listiny prostřednictvím svých orgánů. Stát tak nemůže činit libovolně, ale pouze na základě zákona a v jeho mezích.<sup>313</sup>

Dle § 320 odst. 1 TR způsob výkonu trestu odnětí svobody upravuje zákon o výkonu trestu odnětí svobody. Paragraf 9 ZVT stanoví, že odsouzený nastupuje výkon trestu ve věznici, kterou určil soud ve výzvě k nástupu trestu.<sup>314</sup>

Další umisťování odsouzených do jednotlivých věznic realizuje Generální ředitelství Vězeňské služby ve spolupráci s ředitelem věznice, ve které odsouzený nastoupil k výkonu trestu, a to tak, aby přemísťování bylo v souladu s rozhodnutím soudu o zařazení do určitého typu věznice.<sup>315</sup> Dle § 2 odst. 1 nařízení Generálního ředitele Vězeňské služby č. 49/2005 je za umisťování odpovědný určený rada odboru výkonu vazby a trestu tzv. dispečer GRVS. Tento dispečer při umístění odsouzeného musí respektovat typ věznice, který stanovil soud a při rozhodování o umístění toho kterého vězně se musí řídit především druhem programů zacházení s odsouzenými realizovaných v jednotlivých vězeňských zařízeních a podle možností umístit odsouzeného tak, aby vykonával trest odnětí svobody co nejblíže místu pobytu blízkých osob.

Paragraf 5 odst. 1 ZVT dále uvádí, že trest se vykoná ve věznici nebo zvláštním oddělení vazební věznice. Věznice zřizuje a zrušuje ministr spravedlnosti, jejich správu vykonává Vězeňská služba.<sup>316</sup>

Zákon o výkonu trestu umožňuje zřídit věznici i v jiném objektu, než který je ve vlastnictví Vězeňské služby za předpokladu, že s tím vlastník takového subjektu souhlasí.<sup>317</sup> Zákon ovšem zároveň stanoví, že: „Vězeňská služba však odpovídá za

---

<sup>312</sup> Srov. PAVLÍČEK, V.; HŘEBEJK, J.; KNAPP, V.; et. al. *Ústava a ústavní řád České republiky, 2.Díl: Práva a svobody*,. vyd. Praha, Linde Praha, a. s., 1995, s. 35.

<sup>313</sup> Srov. PAVLÍČEK, V.; HŘEBEJK, J.; KNAPP, V.; et. al. *Ústava a ústavní řád České republiky, 2.Díl: Práva a svobody*,. vyd. Praha, Linde Praha, a. s., 1995 s. 53.

<sup>314</sup> K výzvě viz § 321 TR

<sup>315</sup> Typy věznic stanovuje § 8 ZVT, stejně jako §39a odst. 2 TZ.

<sup>316</sup> Srov. § 5 odst. 1 ZVT

<sup>317</sup> Srov. § 13 věta první ZVT

střežení, zacházení s odsouzenými a dodržováním zákonných podmínek výkonu trestu. V těchto objektech rovněž provádí státní stavební dohled. Uzavřením smlouvy o správě a provozu není dotčeno právo dozoru a kontroly nad výkonem trestu.“<sup>318</sup>

Zákon o výkonu trestu připouští také teoretickou možnost zřízení věznice pro místní výkon trestu.<sup>319</sup> Pro takový případ by bylo zajišťování provozu z finančního hlediska, jakož i vytváření potřebných stavebně technických podmínek pro výkon střežení věznice, sice svěřeno obci<sup>320</sup>, ovšem odpovědnost za střežení uvězněných a dodržování zákonem stanovených podmínek výkonu trestu by opět nesla Vězeňská služba.<sup>321</sup>

Zařazení odsouzeného do soukromého vězeňského zařízení, ve kterém by Vězeňská služba byla jakýmkoliv způsobem omezena ve prospěch soukromého subjektu ve střežení, zacházení s odsouzenými a dodržování zákonných podmínek výkonu trestu, nebo ji to bylo dokonce zapovězeno, by bylo v dnešní době nejen protizákonné, ale dle mého názoru i protiústavní.

Na základě výše zmíněného lze tedy konstatovat, že formy privatizace vězeňství, které byly zvoleny v USA a VB, kdy soukromý partner zodpovídá i za střežení uvězněných a za zacházení s nimi, nemají v současném ZVT, ani v žádném jiném právním předpisu, oporu. Bude-li v budoucnu rozhodnuto o hlubší formě spolupráce se soukromým sektorem než formou tzv. francouzského modelu (semi-private detention), pak bude z hlediska zajištění právní konformity nutné učinit příslušné zákonné a pravděpodobně i ústavní změny.

Možným řešením výše zmíněné situace by kromě patřičné změny zákona mohla být také možnost volby pro odsouzeného, zdali bude trest odnětí svobody vykonávat v příslušném typu věznice soukromé nebo veřejné.

Obdobná koncepce založená na dobrovolnosti je nyní aplikována při zařazování odsouzených do práce, když § 30 ZVT ve svém odstavci 4 stanoví, že k zaměstnávání odsouzeného u jiného subjektu, jehož zřizovatelem nebo většinovým vlastníkem není

---

<sup>318</sup> § 13 věta druhá a třetí ZVT

<sup>319</sup> *Takové věznice existují v některých městech USA a nazývají se „Local Jails“. Jejich uvěznění jsou běžně zařazována do kriminálních statistik, jak je patrné např. z přílohy VI této práce.*

<sup>320</sup> Srov. § 59 odst. 3 ZVT

<sup>321</sup> Srov. § 59 odst. 5 ZVT

stát, je třeba předchozího písemného souhlasu odsouzeného.

Tato metodika zařazování odsouzených do práce se však v kontextu privatizace může střetávat s čl. 9 odst.1 a odst.2 písm. a) Listiny, podle kterého: „Nikdo nesmí být podroben nuceným pracím nebo službám. Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na práce ukládané podle zákona osobám ve výkonu trestu odnětí svobody nebo osobám vykonávajícím jiný trest nahrazující trest odnětí svobody.“

Ne jen k protizákonné, ale i k protiústavní situaci by patrně došlo i v tom případě, když by výše zmíněné ustanovení § 30 odst. 4 ZVT zůstalo beze změn a věznici by provozoval soukromý subjekt, jež by v rámci svého provozu chtěl zřídit v objektu věznice pracoviště pro odsouzené a tito odsouzení by na takovém pracovišti bez svého souhlasu pracovali. I v takovém případě by tento soukromý subjekt tedy potřeboval k zaměstnání odsouzeného jeho souhlas. S tímto počítá i projekt věznice Rapotice, kdy soukromý subjekt bude povinen zajistit zaměstnání pro minimálně 60% práceschopných uvězněných. Nutnost souhlasu odsouzeného se zařazením do práce byla identifikována jako jedno z rizik pro soukromého partnera.<sup>322</sup> Odmítnutím odsouzeného k zařazení do práce by však mohlo znamenat i riziko pro veřejného partnera, neboť by tím došlo i k znemožnění naplnění hlavních zásad trestu. S odsouzenými ve výkonu trestu totiž musí Vězeňská služba jednat tak, aby podporovala takové dovednosti a postoje, které jim pomohou k návratu do společnosti a umožní vést po propuštění soběstačný život v souladu se zákonem.<sup>323</sup> Odmítnutím odsouzeného pracovat čímž byl ohrožen samotný účel trestu<sup>324</sup>, konkrétně pak náprava pachatele, a daná situace by musela být řešena přeložením uvězněného do věznice s pracovními provozy, jejichž zřizovatelem nebo většinovým vlastníkem by byl stát. V takové věznice by pak měl odsouzený povinnost pracovat za zákona.<sup>325</sup>

S tímto rizikem je však kalkulováno a v současné době v něm není spatřován vážný problém, neboť operátor Vězeňské služby může do věznic s provozy, jejímž zřizovatelem nebo většinovým vlastníkem není, stát zařazovat ty odsouzené, kteří s prací v těchto provozech předem udělí souhlas.

---

<sup>322</sup> Srov. *Outline Business Case (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typu s ostrahou formou PPP v lokalitě Rapotice 16. duben 2007 s. 195.*

<sup>323</sup> Srov. § 59 odst. 5 ZVT.

<sup>324</sup> § 23 odst. 1 (S)TZ

<sup>325</sup> Srov. § 29 odst. 1 a odst. 4 ZVT.

Další otázkou, jež by se v souvislosti s privatizací vězeňství v kontextu právního státu mohla jevit jako problematická, je otázka poplatků za využití vězeňství jako veřejné služby. V kontextu projektu věznice Rapotice bude stát, respektive veřejný partner, koncesionáři hradit poplatky za dostupnost služby. Po uvězněných osobách pak bude stát, respektive Vězeňská služba, jako nadále požadovat úhradu části nákladů za každý den jejich pobytu ve věznici a takto vzniklé pohledávky za odsouzenými bude rovněž nadále vymáhat.

Problematická situace by však nastala v případě, kdy by došlo k hlubší formě privatizace vězeňských zařízení a soukromý partner by převzal, kromě například již zmíněné ostrahy a zacházení s uvězněnými, i povinnost tyto finanční prostředky od odsouzených vybírat, respektive oprávnění tyto pohledávky vymáhat.

Tato otázka se sice v této chvíli může jevit jako předčasná, nicméně pro úplnost analýzy problematiky možné budoucí privatizace českého vězeňství ji nelze bez povšimnutí pominout, už jen s ohledem na současnou výši pohledávek, které má Vězeňská služba jak za osobami odsouzenými, tak za osobami z výkonu trestu propuštěnými.<sup>326</sup>

Listina základních práv a svobod v Čl. 4 odst. 1 stanoví, že: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“ Konkretizací tohoto ustanovení je pak čl. 11 odst.5 Listiny, který uvádí, že daně a poplatky mohou být ukládány pouze na základě zákona. Paragraf 35 ZVT ukládá odsouzenému povinnost hradit náklady výkonu trestu. Paragraf 36 ZVT a obdobně tak § 18 odst. 6 ZVV ukládá odsouzenému, respektive obviněnému, povinnost hradit i další náklady, jež taxativně uvádí. Jde především o náklady vzniklé v souvislosti se zdravotní péčí, respektive náklady spojené s jejím zneužitím.

Rozhodnutí o povinnosti hrazení nákladů vzniklých Vězeňské službě vydává

---

<sup>326</sup> Kupříkladu v roce 2007 činily nevymožené pohledávky za propuštěnými osobami 428 mil. Kč, celkový počet dlužníků činil 32857, z celkového sumy bylo vymoženo pouze 15 mil. Kč a celková úspěšnost vymáhání tak činila pouhých 3.5%. Obdobná situace byla u pohledávek za odsouzenými osobami když v roce 2007 činily nevymožené pohledávky za odsouzenými osobami 81 mil. Kč, celkový počet dlužníků činil 8072, z celkového sumy bylo vymoženo rovněž 15 mil. Kč a celková úspěšnost vymáhání tak činila 9%. Podrobněji k problematice pohledávek Vězeňské služby viz např. její statistické ročenky elektronicky dostupné na oficiálních webových stránkách z [www.vscr.cz](http://www.vscr.cz)



ředitel příslušné věznice.<sup>327</sup> Odsouzený, popřípadě obviněný, pak může do 3 dnů od oznámení tohoto rozhodnutí podat stížnost, o níž rozhoduje generální ředitel Vězeňské služby, popřípadě jím pověřený zaměstnanec. Výkon rozhodnutí provádí podle zvláštních právních předpisů<sup>328</sup> ta věznice, která pohledávku spravuje.<sup>329</sup>

Pojmy poplatků a daní jsou kategorie práva finančního. Listina tyto pojmy akcentuje, blíže je však nekonkretizuje.

Daně definuje finanční věda většinou jako neekvivalentní platby, za které není poskytována přímá protihodnota, a zároveň jako platby, které mívají většinou periodický charakter.

Poplatky jsou definovány jako platby, které jsou většinou vybírány jednorázově, a to v souvislosti s nějakým protiplněním ze strany státu nebo jeho orgánů, respektive ze strany obce, kraje apod. Poplatky mají tedy většinou povahu určitého ekvivalentního plnění za státem, obcemi nebo krajem poskytnuté služby. Poplatky se nejčastěji člení na poplatky místní, správní a soudní.

Dle mého názoru by rovněž povinnost hradit náklady výkonu trestu a další náklady spojené s výkonem trestu nebo vazby, mohla být označena za poplatkovou povinnost svého druhu, neboť i v těchto případech uvězněná osoba hradí protiplnění, které jí poskytuje stát, i když jde o protiplnění, které si daná osoba dobrovolně nevyžádala, nicméně k němu dala svým jednáním podnět.

I přes tento extenzivní výklad poplatkové povinnosti v kontextu vězeňství, s nímž patrně ne každý bude souhlasit, je však dle mého názoru možno konstatovat, že i kdyby se pojem poplatků, a s tím tedy ani čl. 11 odst. 5 Listiny, na tyto náklady nevztahoval, potom by se na tuto zákonnou povinnost dané náklady hradit muselo vztahovat alespoň ustanovení čl. 4 odst.1 Listiny.

V kontextu privatizace vězeňství by mohlo dojít k situaci, kdy by, pakliže by ustanovení §36 ZVT a § 18 ZVV nebyla modifikována a v zákoně by nebyla akcentována možnost role soukromého subjektu, na požadavek platit tyto náklady mohlo být nazíráno tak, že jde o požadavek protiústavní, protože, v závislosti na

---

<sup>327</sup> Srov. § 36 odst.1 ZVT, §18 odst. 6 ZVV.

<sup>328</sup> Srov. § 258 OSŘ.

<sup>329</sup> Srov. § 36 Odst. 4 se- dle § 36 odst. 4 a 5, se pro náklady spojené s výkonem vazby a náklady spojené s výkonem trestu odnětí svobody použije obdobně.

zvoleném způsobu privatizace, by eventuelní náklady nemusely vždy vznikat, jako doposud, pouze Vězeňské službě, když by správu pohledávek za dlužnými osobami mohla vést i věznice, která by byla spravována soukromým subjektem.

De lege ferenda by bylo tedy potřebné příslušná zákonná ustanovení, tj. především § 3, 5 odst.1, § 30 odst.4, §36, § 78 odst.3 ZVT a § 4, §18, § 29 odst.3 ZVV, dle zvoleného způsobu spolupráce se soukromým sektorem patřičným způsobem modifikovat.

Ze současného právního stavu de lege lata však lze dovozovat to, co přímo vyplývá z čl. 1 Listiny, a sice že z hlediska dodržování výše zmíněných zásad, nesmí být mezi soukromými a veřejnými vězeňskými zařízeními činěn žádný rozdíl.

#### **5.1.1.2. Otázka privatizace vězeňství z hlediska suverenity a svrchovanosti**

Česká republika je demokratický, právní, svrchovaný, a v rovněž ústavní stát, když všechny zákony jakož i ostatní právní předpisy jsou poměřovány jak s ústavou, tak s ústavním řádem jako takovým.<sup>330</sup>

S pojmem „svrchovanost“ je úzce spjat pojem „suverenita“.<sup>331</sup>

Na svrchovanost je možno pohlížet ze dvou hledisek, a sice z hlediska práva vnitrostátního a z hlediska práva mezinárodního.

Z hlediska, které je pro posouzení privatizace věznic z hlediska suverenity a svrchovanosti relevantní, tedy z hlediska práva vnitrostátního, je možno rozlišovat mezi svrchovaností zákona a svrchovaností státu.

Jde-li o svrchovanost státu z hlediska práva mezinárodního, lze tuto svrchovanost nazvat svrchovaností vnější. Vnější svrchovanost je možno ztotožnit s nezávislostí státu.<sup>332</sup> Je-li stát svrchovaný v mezinárodních vztazích, pak nad ním žádný cizí stát nevykonává svou moc.

Na suverenitu je rovněž možno nahlížet ze dvou hledisek a sice z hlediska práva mezinárodního a pro téma suverenity a svrchovanosti stěžejního hlediska, hlediska

---

<sup>330</sup> Srov. PAVLÍČEK, V., a kol. *Ústavní právo a státověda – I.díl, Obecná státověda*. vyd. Praha, Linde Praha, a.s., 1998, dotisk 2003, s. 47, s. 169.

<sup>331</sup> Srov. *tamtéž* s. 47 an.

<sup>332</sup> Srov. *tamtéž* s. 70.

práva vnitrostátního, konkrétně pak ústavního. Z pohledu práva ústavního je pak možné dále rozlišovat suverenitu na suverenitu lidu a suverenitu státu.

Svrchovanost státu je jedním ze znaků jeho moci. V této souvislosti lze mluvit o vnitřní svrchovanosti státu. Vnitřní svrchovanost neznamená nic jiného než to, že státu přísluší výlučná nejvyšší moc na celém svém státním území a to vůči všem osobám i věcem, že mu náleží tzv. územní výsost. Suverénní stát ovšem uplatňuje svoji suverenitu i vůči svým občanům, ať se nacházejí v jakémkoliv jiném místě (jedná se o personální výsost).<sup>333</sup> Svrcovaností státu, tedy i svrchovaností jeho moci se rozumí, že se jedná o moc, jež je mezi jinými mocemi srovnatelně nejvyšší. Žádná jiná moc na území státu není svrchované moci státu nadřazena. Pouze stát disponuje monopolem legálního násilí na celém svém území vůči každému, kdo se na něm zdržuje.<sup>334</sup>

Svrchovanost zákona je explicitně vyjádřena v druhém odstavci preambule Listiny základních práv a svobod.<sup>335</sup> Zákony jsou právní formou jimiž suverén (tedy stát) rozhoduje o obsahu své suverenity. Pouze skrz ústavní zákony a zákony přijatými Parlamentem může být prosazena moc na území státu vzhledem k jeho obyvatelstvu. Princip svrchovanosti zákona tak tvoří jeden ze základních pilířů českého právního řádu a Listina se tak hlásí k těm samým zásadám jako Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

Ústava tyto hodnoty obsahuje a většinou je i jako svrchované a neporušitelné výslovně označuje. Ústava tak zakládá a osvědčuje principy právní jistoty a svrchovanosti zákona, které ani jednotlivci ani žádný ze státních orgánů nemohou narušit a limity Ústavou vyjádřené tak překročit.

Normy ústavního pořádku vyjadřují jak svrchovanost zákona, tak svrchovanost ústavy na území státu.

O vztahu mezi suverenitou a svrchovaností platí, že pouze to, co patří do sféry státní moci, může být v dané době sférou, kde stát uplatňuje svoji suverenitu.

---

<sup>333</sup> Srov. PAVLÍČEK, V., a kol., *Suverenita a evropská integrace – K ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. vyd. Praha, Univerzita Karlova v Praze –Právnická fakulta, ediční středisko v nakladatelství Vodnář, s. 12.

<sup>334</sup> Srov. *tamtéž* s. 13.

<sup>335</sup> Blíže k svrchovanosti zákona a role preambule Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR: PAVLÍČEK, V., *Spor o právní stát a svrchovanost zákona*, In. *O české státnosti – úvahy a polemiky*, 2/ o právech, svobodách a demokracii, Nakladatelství Karolinum, Praha 2002.

Svrchovaností se tedy rozumí sféra státní moci, suverenitou potom moc státu, jež v této sféře vykonává. Organickou součástí suverenity státu je jeho územní svrchovanost. Uplatňování státní moci nad svým územím nemůže být uskutečňováno odděleně od výkonu státní moci nad svými občany.

Na suverenitu je možno, jak bylo řečeno výše, nahlížet jednak z pohledu státu, jednak z pohledu lidu.

Suverenita státu ovšem neznamena jeho neomezenost, nýbrž schopnost jeho sebeomezení cestou právního řádu, protože státní suverenita v moderním demokratickém státě je zásadně suverenitou limitovanou. Na základě svojí suverenity nemá stát všechna myslitelná výsostná práva, která by mít mohl, ale pouze ta, jež si v dané chvíli osvojil. Suverénní stát může svobodně rozhodovat o svých kompetencích a to v těch mezích, které si sám určil, nebo uznal za své.<sup>336</sup>

V demokratickém právním státě je jeho suverenita úzce propojena se suverenitou lidu.<sup>337</sup> V demokratických státech vzniklých zpravidla z buržoazních revolucí se lid stal jediným suverénem.<sup>338</sup>

Demokratická ústava pojmem svrchovanosti lidu rozumí základní politicko-organizační princip, na jehož základě je stát prostřednictvím ústavních institucí „lid – národ“ konstituován.<sup>339</sup> Stát je povinen lidu zajistit určité základní služby, které by jiným způsobem než prostřednictvím státu možné zajistit nebylo. K těmto funkcím patří kupříkladu soudnictví, obrana, vnitřní bezpečnost a tím pádem i vězeňství.<sup>340</sup>

Častým argumentem odpůrců privatizace vězeňství, vznášeným z hlediska ústavního práva, patří, že není možné, aby stát převedl toto odvětví (tuto „službu“), do

---

<sup>336</sup> Srov. PAVLÍČEK, V. a kol., *Suverenita a evropská integrace – K ústavněprávní souvislosti vstupu České republiky do Evropské unie*, vyd. Praha, Univerzita Karlova v Praze –Právnická fakulta, ediční středisko v nakladatelství Vodnářs s. 73.

<sup>337</sup> Srov. tamtéž s. 74.

<sup>338</sup> Srov. PAVLÍČEK, V. *Zajištění bezpečnosti jako funkce státu a svobody občanů*. In. PAVLÍČEK, V. a kol. *Právo a bezpečnost státu*, vyd. Praha, Universita Karlova v Praze, Právnická fakulta, v nakladatelství Vodnář, 2002, s. 7.

<sup>339</sup> Srov. PAVLÍČEK, V.; a kol. *Ústavní právo a státověda – I.díl, Obecná státověda*, Linde Praha, a.s., Praha 1998, dotisk 2003, s. 76.

<sup>340</sup> Srov. KULAS, A. *Privatisierung hoheitlicher Verwaltung: Zur Zulässigkeit privater Strafvollzugsanstalten*,. vyd. Darmstadt:, 1996, (Juristische Reihe; Bd.2)- Univ., Diss.—Marburg, s. 49.

soukromých rukou, protože by se tím de-facto vzdal povinnosti plnit jednu ze svých základních funkcí. Zajištění vnitřní a vnější bezpečnosti patří trvale k základním úkolům státu. Zajištění výkonu vězeňství nepochybně k základním úkolům státu patří, neboť se jedná o zajištění bezpečnosti svých občanů.<sup>341</sup>

Jak již bylo řečeno výše, privatizaci vězeňství (i jednotlivých vězeňských zařízení), lze realizovat více způsoby.

Dle mého názoru, v kontextu modelu semi private detention (francouzský model privatizace), kdy si stát za vězeňství primární odpovědnost ponechává a soukromému sektoru nesvěřuje služby zasahující do základních práva a svobod odsouzených, argument o nemožnosti převodu vězeňství (nebo jeho části) do soukromých rukou neobstojí, protože, jak bylo výše řečeno, hlavní odpovědnost za výkon a fungování této služby nadále nese stát.

Jestliže by ovšem bylo do rukou soukromého partnera převáděno celé vězeňské zařízení (nebo by mu bylo umožněno vybudovat zařízení zcela nové) a posléze mu bylo umožněno vykonávat všechny činnosti, které k jeho provozu náleží, tedy i ty činnosti přímo spojené s faktickým omezením osobní svobody, pak by tento argument obstát mohl.

Dle mého názoru ovšem ani přesto argumenty stran odpůrců privatizace poukazující na nepřipustnost toho, aby se stát vzdal jedné ze svých základních funkcí ve prospěch soukromého partnera není přesvědčivý, neboť vyjádřením suverenity je i způsobilost jejího nositele s touto suverenitou disponovat, tedy způsobilost sebelimitace. V kontextu s vězeňstvím by tedy, dle mého názoru, bylo teoreticky možno realizovat komplexní privatizaci vězeňství a to v podstatě jakoukoliv formou (tedy samozřejmě po patřičné úpravě ústavních zákonů, zákonů a dalších předpisů nižší právní síly) pakliže by si stát kromě možnosti delegovat výkon vězeňství na soukromý subjekt ponechal možnost mu tuto činnost odejmout a sám ji znovu převzít.

Stát nepřestává být suverénním když uzavírá svobodně smlouvy, jejímž obsahem je dobrovolný závazek předat některé své kompetence k rozhodnutí jinému orgánu nebo se podrobit rozhodnutí jiného orgánu. Suverenita je zachována potud,

---

<sup>341</sup> srov. PAVLÍČEK, V. Zajištění bezpečnosti jako funkce státu a svobody občanů. In. PAVLÍČEK, V. a kol. *Právo a bezpečnost státu*, vyd. Praha, Universita Karlova v Praze, Právnická fakulta, v nakladatelství Vodnář, 2002, s. 8

může-li suverén své svrchované kompetence nejen někomu odevzdat, ale i naopak se jich kdykoliv svým rozhodnutím znovu ujmout.<sup>342</sup>

Kritici privatizace vězeňství poukazováním na nutnost zajištění základních funkcí státu často dovozují nemožnost převodu vězeňských zařízení do soukromých rukou. Jak jsem výše uvedl, tento názor nesdílím. Tento názor by snad bylo možno přijmout za situace, kdy by došlo k privatizaci celého vězeňského systému včetně všech činností, které jsou v něm obsaženy. Pak by tyto argumenty snad mohly být hodny zřetele, ovšem ani tak z nich, dle mého názoru, nemožnost privatizace z pohledu práva ústavního dovodit nelze.<sup>343</sup> K možným komplikacím by však přesto dojít mohlo, neboť, pakliže by teoreticky došlo k privatizaci všech činností zahrnutých do vězeňství a došlo by k privatizaci celého vězeňského systému, by mohlo pro stát představovat značné potíže, kdyby se svých kompetencí ve vězeňství měl okamžitě znovu ujmout. Vyvlastnění nebo obdobná opatření, jimiž by se stát mohl pokusit svoji roli ve vězeňství obnovit lze sice velice rychle přijmout, jejich rychlá realizace by však za dané situace byla značně obtížná. V takovém případě by se privatizace vězeňství skutečně jevila jako nepřipustná.

Faktem ovšem je, že výše uvedený příklad je pouze hypotetický, neboť v praxi v žádné zemi dosud nedošlo k privatizaci celého vězeňského systému nebo k privatizaci všech činností s vězeňstvím spojených a v současnosti nezaznívají nějaké signály, že by k něčemu podobnému mohlo dojít. Lze tedy uzavřít, že co se privatizace vězeňství v kontextu zajištění základních funkcí státu týče, je, s výše uvedenými výhradami, přípustná.

Problémem zajištění základních funkcí státu se však problematika privatizace vězeňství z pohledu ústavního práva zdaleka nevyčerpává.

Stát je hlavní formou organizace lidské společnosti a jako každá organizace se přirozeně snaží o zachování svojí existence. Stát v rámci své existence zabezpečuje pro své občany řadu obtížně zastupitelných služeb a má proto právo i povinnost chránit sebe

---

<sup>342</sup> Srov. PAVLÍČEK, V, a kol. *Suverenita a evropská integrace – K ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha, Univerzita Karlova v Praze –Právnická fakulta, ediční středisko v nakladatelství Vodnář, 1999, s. 42.

<sup>343</sup> Tím se ovšem nemění nic na faktu, že takováto komplexní privatizace českého vězeňství za současného právního stavu by patrně protiústavní byla.

sama, jakožto i bezporuchový výkon všech těchto služeb. Z tohoto důvodu je velmi významným principem ústavního práva princip ochrany státního a veřejného zájmu<sup>344</sup> a z něho vyplývající princip nepřetržitosti veřejných služeb.<sup>345</sup> Veřejná správa, resp. stát, nemůže přestat zajišťovat svoje úkoly, nemůže přestat udílet povolení, provádět kontroly, zabráňovat nezákonným činům a stejně tak nemůže dopustit, aby přestalo fungovat vězeňství nejen jako celek ale aby přestala fungovat i některá z jeho částí. Pakliže by se tak stalo, stát by tím přestal splňovat nejen své základní funkce, ale i základní funkce trestního práva, kterými jsou ochrana společnosti před kriminalitou<sup>346</sup>, ochrana zájmů společnosti, ústavního zřízení a práv oprávněných zájmů fyzických i právnických osob.<sup>347</sup>

Stát zajišťuje tyto funkce trestního práva mimo jiné výkonem trestu, který je jedním z prostředků státního donucení. Trestní právo disponuje těmi nejcitelnějšími prostředky státního donucení, jež mohou výrazně zasahovat do práv a svobod občanů.<sup>348</sup> Také proto trestní právo představuje ultima ratio působení státu.<sup>349</sup> Trest jakožto prostředek státního donucení, a tím více pak trest odnětí svobody, není a nemůže být v Evropě 21. století chápán ve smyslu punitur, quia peccatum est.<sup>350</sup> Trest má v ČR stanoven svůj účel. Tento účel byl vyjádřen v § 23 (S)TZ tak, že: „účelem trestu je chránit společnost před pachateli trestných činů, zabránit odsouzenému v dalším páchání trestné činnosti a vychovat jej k tomu, aby vedl řádný život, a tím působit výchovně i na ostatní členy společnosti.“ Stát je povinen účel trestu zajistit. I když starý trestní zákon již není v platnosti a nový trestní zákon účel trestu nedefinuje, domnívám se (což jsem koneckonců uvedl i v kapitole třetí, která se účelem trestu podrobně

---

<sup>344</sup> Srov. WINTR, J.; *Principy Českého ústavního práva*. vyd. Praha, Eurolex Bohemia, 2006, s. 160

<sup>345</sup> Srov. *tamtéž* s. 161.

<sup>346</sup> NOVOTNÝ, O., DOLENSKÝ, A., JELÍNEK, J., VANDUCHOVÁ, M. *Trestní právo hmotné –I. Obecná část.* vyd. Praha, Aspi Publishing, 2003, s. 15.

<sup>347</sup> Srov. § 1 (S)TZ.

<sup>348</sup> Srov. NOVOTNÝ, O., DOLENSKÝ, A., JELÍNEK, J., VANDUCHOVÁ, M. *Trestní právo hmotné –I. Obecná část.* vyd. Praha, Aspi Publishing, 2003, s. 19.

<sup>349</sup> V tomto případě se rovněž mluví o subsidiaritě trestní represe.

<sup>350</sup> Trestá se, protože bylo spácháno zlo viz k tomu též absolutní respektive retributivní (odplatná) teorie trestu: NOVOTNÝ, O., DOLENSKÝ, A., JELÍNEK, J., VANDUCHOVÁ, M. *Trestní právo hmotné –I. Obecná část.* vyd. Praha, Aspi Publishing, 2003, s. 271 respektive: NOVOTNÝ, O., ZAPLETAL, J., a kol. *Kriminologie*. vyd. Praha: Aspi Publishing. 2004, s. 214

zabývala), že doktrinální požadavek na účel trestu je natolik silný, že i v současnosti se lze s definicí účelu trestu podanou výše v podstatě ztotožnit.

Jestliže užití trestního práva při ochraně společenských hodnot představuje ultima ratio v systému práva, tak užití nepodmíněného trestu odnětí svobody, respektive jeho výkon, představuje jisté ultima ratio v systému trestů a jeho užití je přípustné pouze za předpokladu, že k dosažení účelu trestu nestačí některý z trestů, které je možno vykonat na svobodě.<sup>351</sup>

Z výše řečeného vyplývá, že stát, jako subjekt zodpovědný za zajištění funkcí trestního práva, musí být v případě spolupráce se soukromým sektorem ve sféře výkonu trestu odnětí svobody schopen, v případě selhání této spolupráce, kdykoliv svoji úlohu ve vězeňství znovu převzít. Případné zpětné převzetí se pak musí uskutečnit bez jakékoliv časové prodlevy, jež by mohla způsobit byť jen částečný výpadek této veřejné služby.

Pod zpětným převzetím vězeňství jako veřejné služby není možné rozumět pouze hypotetickou a popravdě řečeno dosti nepravděpodobnou situaci, kdy by v případě komplexní privatizace vězeňství došlo k selhání spolupráce se soukromým sektorem, čímž by mohlo být ohroženo fungování vězeňství jako takového. V praxi se spíše bude jednat o to, aby stát v případě selhání spolupráce se soukromým sektorem v případě jednoho, nebo maximálně několika vězeňských zařízení, byl schopen v kterémkoliv okamžiku zajistit výkon trestu pro kteréhokoliv vězně z příslušného zařízení. Pakliže by byl stát realizace tohoto zpětného převzetí schopen, pak dle mého názoru spolupráci se soukromým sektorem ve vězeňství z tohoto pohledu nestojí nic v cestě.

Skrz tyto úvahy ovšem nelze bezesporně dovozovat, je-li privatizace vězeňství z ústavněprávního pohledu možná, tím méně je-li žádoucí. Problematikou zajištění základních funkcí státu, se totiž, jak bude z následujících částí tohoto dílu patrné, ústavněprávní problematika privatizace vězeňství zdaleka nevyčerpává.

---

<sup>351</sup> Srov. NOVOTNÝ, O., DOLENSKÝ, A., JELÍNEK, J., VANDUCHOVÁ, M. *Trestní právo hmotné –I. Obecná část.* vyd. Praha, Aspi Publishing, 2003, s. 331.



### **5.1.1.3 Otázka kontroly dodržování práv uvězněných osob v soukromých vězeňských zařízeních**

Přenáší-li stát jakoukoliv veřejnou službu či její část na soukromého partnera, musí přirozeně zajistit účinný dohled nad tím, jak soukromý partner danou službu vykonává. Tuto kontrolu je nutné zajistit odpovídajícími právními předpisy, její výkon pak účinnými kontrolními mechanizmy takovým způsobem, aby bylo možno odsouzeným, resp. obviněným, v kterémkoliv okamžiku garantovat dodržování jejich práv takovým způsobem, jak jim je přiznává náš právní řád.

V právním řádu ČR jsou v současné době zakotveny čtyři instituty, které zajišťují kontrolou nad výkonem trestu a vazby, a sice institut soudní kontroly, institut dozoru nad výkonem trestu prostřednictvím pověřeného státního zástupce, institut stížnosti odsouzeného nebo obviněného a v neposlední řadě institut Veřejného ochránce práv čili ombudsmana (dále jen Veřejný ochránce).

Prvním kontrolním institutem uplatňujícím se ve vězeňství je institut kontroly soudní. Soud rozhoduje např. o stížnosti proti kárnému postihu ve smyslu § 23 odst. 6 ZVV. Soud má dále klíčovou úlohu v rozhodování o změně způsobu výkonu trestu<sup>352</sup>, přerušení výkonu trestu<sup>353</sup> a o odkladu výkonu trestu.<sup>354</sup>

Dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu trestu a výkonu vazby je prováděn druhou kontrolní institucí, institucí pověřeného krajského státního zástupce, v jehož obvodu je trest nebo vazba vykonávána.<sup>355</sup> Oprávnění, kterými pověřený státní zástupce disponuje vypočítává § 78 odst. 2 ZVT a § 29 odst. 2 ZVV. Vězeňská služba je povinna na základě § 78 odst.3 ZVT a § 29 odst.3 ZVV provést všechny příkazy pověřeného státního zástupce, které vydal při výkonu dozoru v souladu se zmíněnými ustanoveními.

Třetím kontrolním institutem je institut stížnosti. Stížnost může mít v českém vězeňství různé podoby, respektive lze rozlišovat mezi několika typy stížností. Obecně platí, že „odsouzený smí k uplatnění svých práv a oprávněných zájmů podávat stížnosti

---

<sup>352</sup> Srov. § 324 TR.

<sup>353</sup> Srov. § 325 TR.

<sup>354</sup> Srov. § 322 – 323.

<sup>355</sup> Srov. § 78 ZVT, §29 ZVV.

a žádosti orgánům příslušným k jejich vyřízení; stížnost, případně žádost musí být orgánu, jemuž je adresována, neprodleně odeslána. Ředitel věznice určí okruh zaměstnanců Vězeňské služby pověřených přebíráním a odesíláním stížností a žádostí a jejich evidencí; vytvoří takové podmínky pro podávání stížností a žádostí odsouzených, aby bylo vyloučeno, že s nimi budou zacházet jiné než oprávněné osoby.

Zaměstnanci Vězeňské služby bez odkladu vyrozumí ředitele věznice, státního zástupce, soudce nebo orgán, který provádí kontrolu věznice o žádosti odsouzeného, rozmluvu a na jejich pokyn takovou rozmluvu ve věznici umožní.<sup>356</sup>

Odsouzený, respektive obviněný může podat stížnost proti kázeňskému či jinému postihu (§51 odst. 2 a §52 odst.1 ZVT, respektive § 23 odst. 6 ZVV).

Stížnost je možná rovněž proti rozhodnutí o úhradě dalších výdajů spojených s výkonem trestu nebo vazby<sup>357</sup>, respektive odsouzený má na základě § 39a odst. 2 možnost podat stížnost proti rozhodnutí ředitele věznice učiněným dle § 39a odst. 1, že odsouzený způsobil zaviněným porušením povinnosti stanovené tímto zákonem škodu na majetku státu, se kterým hospodář Vězeňská služba, a výše škody nepřevyšuje 10 000 Kč.

Posledním typem stížnosti, kterou odsouzený či obviněný může dle ZVV a ZVT podat, je stížnost odsouzené či obviněné matky proti rozhodnutí ředitele věznice o povolení, aby ve výkonu trestu měla u sebe a starala se o své dítě zpravidla do 3 let jeho věku u odsouzené a do 1 roku jeho věku u obviněné, pokud takové dítě nebylo soudem svěřeno do výchovy jiné osoby.<sup>358</sup> Tuto stížnost může uvězněná matka podat na základě § 67 odst.2 ZVT, respektive § 28a odst. 4 ZVV.

Proti všem rozhodnutím o stížnostech uvedeným shora je oprávněn stěžovatel do třech dnů od oznámení rozhodnutí ve věci jeho stížností opět podat stížnost. Takováto stížnost proti rozhodnutí má odkladný účinek pouze tehdy, jestliže tak zákon stanoví.<sup>359</sup>

O všech výše zmíněných stížnostech ( kromě stížnosti proti kázeňskému postihu dle § 23 odst. 6 ZVV, o které rozhoduje okresní soud, v jehož obvodu se věznice

---

<sup>356</sup> § 26 ZVT

<sup>357</sup> Srov. § 36 odst.2 ZVT, resp. § 18 ZVV.

<sup>358</sup> Srov. § 67 ZVT,, respektive § 28 odst.3 ZVV.

<sup>359</sup> Srov. § 76 ZVT, a u výkonu vazby paragrafy 18, 23 odst. 6 a 28a odst. 4 vymezující stížnosti.

nachází<sup>360</sup>) rozhoduje ředitel příslušné věznice, a pokud jde o stížnosti proti rozhodnutím jím vydaným, tak rozhoduje generální ředitel Vězeňské služby nebo jím pověřený orgán.

Čtvrtým a posledním institutem kontroly ve vězeňství je Veřejný ochránce práv. Tento institut upravuje zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, a to včetně Vězeňské služby.<sup>361</sup> Každý obviněný nebo odsouzený se může písemně na veřejného ochránce obrátit, přičemž tento podmět nesmí být podroben úřední kontrole.<sup>362</sup> Z dikce § 9 tohoto zákona, ve spojení s čl. 2 odst. 4 Ústavy,<sup>363</sup> respektive čl. 2 odst. 3 Listiny<sup>364</sup> vyplývá, že stížnost ve prospěch dané osoby mohou učinit taktéž její rodinní příslušníci popřípadě každý, kdo má na řešení nepříznivé situace uvězněné osoby zájem.<sup>365</sup>

Vězeňská služba, resp. její zaměstnanci jsou pak povinni poskytovat veřejnému ochránci při výkonu jeho oprávnění dle § 15 tohoto zákona potřebnou součinnost a pomoc.<sup>366</sup>

Mimo těchto čtyř jmenovaných kontrolních institutů existuje ještě další quasi kontrolní institut, a sice institut vnitřní kontroly. V tomto institutu sehrává svoji úlohu především Generální ředitelství Vězeňské služby, když to kromě zabezpečování plnění úkolů všech složek Vězeňské služby a jejich metodického řízení má na starosti také jejich kontrolu.<sup>367</sup> Jako další quasi kontrolní institut, je také možno zmínit kontrolní úlohu Ministerstva spravedlnosti, když Ministerstvo provádí kontrolu dodržování právních předpisů a vnitřních předpisů upravujících povinnosti příslušníků a občanských zaměstnanců Vězeňské služby při zacházení s obviněnými a odsouzenými a

---

<sup>360</sup> Srov. § 23 odst.7 ZVV.

<sup>361</sup> Srov. § 1 odst.1 a odst.2 zákona č. 349/1999 o Veřejném ochránci práv.

<sup>362</sup> Srov. § 10 odst. 1 a odst.2 zákona č. 349/1999 o Veřejném ochránci práv.

<sup>363</sup> „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

<sup>364</sup> „Každý (tedy nejen každý občan) může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

<sup>365</sup> *Nikoliv jen právní zájem, ale jakýkoliv, například osobní.*

<sup>366</sup> § 15 odst.2 a § 16 zákona č. 349/1999 o Veřejném ochránci práv.

<sup>367</sup> Srov. § 4 odst. 1. zák. č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky

s chovanci ve výkonu zabezpečovací detence.

## **5.2 Problematika možné budoucí privatizace českého vězeňství z pohledu koncesního zákona a dalších zákonů mající k privatizaci vězeňství vztah**

Na začátku toho dílu je třeba podotknout, že stát má po účinnosti koncesního zákona, tj. od 1.7. 2006, v zásadě dvě možnosti, jak vybudovat nové vězeňské zařízení. Do 1.7.2006 by mohl například projekt věznice Rapotice, jak bude popsán níže, realizovat pouze jako veřejnou zakázku, či spíše sérii veřejných zakázek, kde by, zjednodušeně řečeno, ve výběrovém řízení musel vybrat zhotovitele stavby a pro jednotlivé provozy věznice, které by sám nechtěl provozovat, provozovatele těchto služeb.

Od 1.7.2006 mu však přibyla druhá možnost, a sice aplikovat koncesní zákon 139/2006 Sb. (*dále jen KZ*), platný od 14.3.2006, účinný od 1.7. 2006. Tento zákon upravuje koncesní řízení a smlouvy uzavírané mezi sektorem soukromým a státem nebo jeho organizačními složkami, coby sektorem veřejným. Prostřednictvím těchto smluv probíhá v této práci již mnohokrát zmíněná spolupráce veřejného a soukromého sektoru, zkráceně označovaná jako PPP.<sup>368</sup>

Koncesní zákon je pro spolupráci mezi soukromým a veřejným sektorem formou PPP natolik stěžejní, že je nutné se na něj zaměřit nejprve obecněji, tedy ne jen výlučně v kontextu spolupráce ve sféře vězeňství.

V této práci bude realizace projektu Rapotice nazírána z pohledu koncesního zákona, protože je již jasné, že pakliže se tento projekt uskuteční, bude koncesní zákon použit a také proto, že budou-li se v budoucnosti realizovat podobné projekty, je nanejvýš nepravděpodobné, že by se realizovaly na základě zákona o veřejných zakázkách, když existuje právní předpis, který materii PPP přímo upravuje.

Koncesní zákon upravuje podmínky a postupy veřejného zadavatele při uzavírání koncesních smluv v rámci spolupráce mezi veřejnými zadavateli a jinými (soukromými) subjekty, pokud tyto podmínky a postupy neupravuje zvláštní právní

---

<sup>368</sup> Z anglického sousloví *Public Private Partnership*.

předpis.<sup>369</sup>

Koncesní zákon je normou obecnou, která upravuje, nestanoví-li jiný zákon něco odlišného, všechny koncesní smlouvy s výjimkou koncesních smluv zasahujících do speciálních odvětví. Konkrétně je tato výjimka vyjádřena v § 3 KZ, který stanoví, že se KZ nevztahuje na koncesní smlouvy, pakliže je:

- jejich předmětem je závazek veřejné služby podle zvláštních předpisů.
- jejich předmětem je zhotovení veřejných telekomunikačních sítí

V souvislosti s vězeňství ovšem žádná speciální norma přijata nebyla, a proto, jelikož stávající právní normy neobsahují odchýlnou právní úpravu ani vyslovený zákaz aplikace koncesního zákona, je možné konstatovat, že koncesní zákon je pro případnou privatizaci vězeňství formou PPP spolupráce plně využitelný.

Vedle koncesního zákona však v našem právním řádu existuje i zákon 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách (dále jen ZVZ), který by rovněž bylo možno v souvislosti se spoluprací veřejného a soukromého sektoru aplikovat.

V situaci, kdy v našem právním řádu vedle sebe stojí platný a účinný koncesní zákon a zákon o veřejných zakázkách však platí, že koncesní zákon je pro spolupráci veřejného sektoru se sektorem veřejným formou PPP stěžejní. V případě neexistence koncesního zákona by ovšem bylo možno zákon o veřejných zakázkách na tuto spolupráci aplikovat. Ovšem za situace, kdy vedle ZVZ existuje platný a účinný koncesní zákon, je zákonu o veřejných zakázkách přisouzena jiná úloha.

Vztah mezi koncesním zákonem a zákonem o veřejných zakázkách je vymezen v § 1 odst.2 a odst.3 KZ, když zákon o veřejných zakázkách má obecně vůči koncesnímu zákonu povahu speciální (lex specialis), zároveň však lze na základě četných odkazů v koncesním zákoně (*viz níže*) o zákonu o veřejných zakázkách říci, že je ke koncesnímu zákonu ve vztahu obecném (lex generalis) a v jejich vztahu by se dokonce dalo hovořit i o jeho subsidiaritě.

Jednoduše řečeno, stát, respektive jeho organizační jednotky, mohou se soukromým sektorem spolupracovat různým způsobem na různých úrovních a finanční toky s takovou spoluprací spojené se mohou pohybovat v intervalu desítek tisíc až

---

<sup>369</sup> Dle §1 odst. 1 KZ, jako příklad je uveden § 18a až 18f zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

několika miliard korun. PPP projekty představují jen určitou specifickou množinu z rozličných možností spolupráce. Bude se vesměs o projekty vysoce finančně nákladné<sup>370</sup>, technicky a právně náročné, jejímž cílem bude zajištění výstavby nebo fungování veřejné infrastruktury nebo služeb a jejímž typickým rysem je dlouhodobý smluvní vztah mezi veřejným a soukromým partnerem. Zároveň platí, že veřejný a soukromý partner vzájemně sdílí užitky a rizika z předmětného zajištění veřejných služeb nebo infrastruktury.

Koncesní zákon ve svých ustanoveních obsahuje pro PPP projekty množství klíčových pojmů, přičemž nejdůležitější z těchto pojmů jsou pojmy koncesní smlouvy a pojem veřejného zakladatele.

### **5.2.1 Základní pojmy koncesní smlouvy**

PPP je forma spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem, která musí mít s ohledem na výše zmíněnou složitost PPP projektů svá striktně stanovená pravidla, pravidla obsažená jak v samotné koncesní smlouvě, tak pravidla, která samotnou koncesní smlouvu zákonným způsobem upravují a stanovují její zákonné limity. Koncesní smlouva, jejíž limity jsou zakotveny v zákoně a jež na základě těchto limitů upravuje pravidla spolupráce soukromého a veřejného sektoru, je základem každého PPP projektu.

Koncese obecně jako právní pojem nejsou záležitostí nikterak novou. Koncese byly v českých zemích již od doby Přemyslovců užívány jako nástroj k udělování zvláštních práv v různých odvětvích hospodářství především na úrovni měst.<sup>371</sup> Postupem doby se však začaly uplatňovat i na úrovni celostátní.<sup>372</sup>

Koncesní smlouvy u PPP projektů jsou, jak výše uvedeno, obvykle koncipovány na velmi dlouhou dobu, často i v řádu desítek let. Je pak logické, že zákonodárce bude koncipovat příslušné právní předpisy tak, aby byl po celou (dlouhou) dobu trvání koncesní smlouvy chráněn veřejný zájem takovým způsobem, který umožní veřejnému

---

<sup>370</sup> Viz významné koncesní smlouvy str. 159 této práce

<sup>371</sup> V tehdejší době bylo jedním z práv, které bylo prostřednictvím koncesí nejčastěji udělováno, právo vařit pivo

<sup>372</sup> Za Rakousko-Uherské monarchie byly koncese využívány kupříkladu při výstavbě železničních sítí.

sektoru za mimořádných okolností odstoupit od koncesní smlouvy.

V českém koncesním zákoně však problematika zákonného odstoupení od smlouvy komplexně řešena není.

Ohledně odstoupení od koncesní smlouvy stanoví koncesní zákon ve svém § 16 odst.3, že Koncesní smlouva obsahuje:

- a) důvody, na jejichž základě je možné předčasně koncesní smlouvu ukončit
- b) vymezení právních vztahů smluvních stran k majetku, který je určen k realizaci koncesní smlouvy včetně pravidel jejich vypořádání, dojde-li k ukončení smlouvy podle písmene a).

Jestliže tedy český koncesní zákon ve svých ustanoveních podrobně mechanismus vypovězení koncesní smlouvy neupravuje, bude muset být v zájmu zadavatele i koncesionáře podrobná úprava ukončení koncesní smlouvy upravena jednotlivě v každé koncesní smlouvě.

Jak by taková úprava mohla vypadat naznačuje rámcové doporučení postupu při předčasném ukončení koncesní smlouvy obsažené ve Vzorové koncesní smlouvě.<sup>373</sup>

Ohledně eventuálního soudního přezkumu koncesních smluv platí, že koncesní smlouvy podléhají běžné pravomoci obecných soudů s možností podat proti soudnímu rozhodnutí odvolání tak, jako je tomu u jiných obchodních a soukromoprávních smluv.<sup>374</sup>

Ani Koncesní zákon ani jiný právní předpis ohledně právních sporů z koncesních smluv nezapovídají možnost aplikace rozhodčích doložek, resp. rozhodčích smluv a případné spory tak řešit formou rozhodčího řízení.

V koncesním zákoně je koncesní smlouva definována v § 16 odst.1 takto: „Koncesní smlouvou se koncesionář zavazuje poskytovat služby nebo provést dílo a zadavatel se zavazuje umožnit koncesionáři brát užitky vyplývající z poskytování služeb nebo z využívání provedeného díla, popřípadě spolu s poskytnutím části plnění v penězích.“

Ohledně jejich základních náležitostí platí, že koncesní smlouva musí být

---

<sup>373</sup> Verze 1.1. duben 2006 Dostupná na webových stránkách PPP Centra z <http://www.pppcentrum.cz/res/data/000043.pdf>

<sup>374</sup> § 9 odst.3. písm. r OSŘ

uzavřena pouze na dobu určitou<sup>375</sup>, musí být písemná a projevy stran musí být uvedeny na téže listině.<sup>376</sup>

Ohledně rozložení rizik plynoucích z PPP projektu platí, že koncesní smlouva stanoví a definuje, která rizika nese veřejný partner, která rizika nese soukromý partner a která rizika jsou mezi soukromým a veřejným partnerem sdílená. V zásadě by však mělo platit, že má-li být koncesní projekt pro stát výhodný, měl by podstatnou část rizik spojených s využíváním provedeného díla nebo s braním užitků vyplývajících z poskytování služeb nebo nést koncesionář.

Nestanoví-li koncesní zákon něco jiného, řídí se koncesní smlouva příslušnými ustanoveními obchodního zákoníku.<sup>377</sup> V praxi to pak zjevně znamená, že v případě posuzování příslušné koncesní smlouvy se bude vždy porovnávat, jakému smluvnímu typu obsaženému v obchodním zákoníku se daná koncesní smlouva nejvíce podobá a příslušná ustanovení upravující konkrétní smluvní typ v obchodního zákoníku pak budou aplikována i při výkladu sporných ustanovení této koncesní smlouvy a práv i povinností z nich vyplývajících.<sup>378</sup>

Fakt, že nestanoví-li KZ něco jiného, tak se koncesní smlouva řídí příslušnými ustanoveními obchodního zákoníku znamená, že se obchodním zákoníkem řídí i takové instituty, jako kupříkladu náhrada škody, institut smluvní pokuty, promlčení atd., neboť tyto rovněž koncesní zákon ve svých ustanoveních neupravuje.

Ohledně škody způsobené koncesionářem v přímé souvislosti s poskytováním služby uživatelům stanoví KZ v § 19 odst. 3, že za tuto škodu odpovídá uživatelům služby zadavatel. Koncesionář jako soukromý subjekt tedy přímo uživatelům za tyto škody neodpovídá. Co se týče případné náhrady škody zadavatele vůči koncesionáři, ta se bude řídit koncesní smlouvou. Vzorová koncesní smlouva nabízí pro případ řešení odpovědnosti za škodu toto řešení:

---

<sup>375</sup> Srov. § 16 odst. 4. KZ.

<sup>376</sup> Srov. § 16 odst. 5. KZ.

<sup>377</sup> Srov. § 16 odst. 6. KZ.

<sup>378</sup> Bude-li se tedy jednat například o ustanovení koncesní smlouvy, které budou zaměřeny na zhotovení vězeňského zařízení (nebo jeho části), pak budou zřejmě aplikována ustanovení smlouvy o dílo z obchodního zákoníku.



## „38. ODPOVĚDNOST, SLIBY ODŠKODNĚNÍ

### 38.1 Slib odškodnění Zadavateli

38.1.1 Zadavatel a Koncesionář berou na vědomí, že v souladu s § 19 ZoKSKR Zadavatel ze zákona odpovídá za škodu způsobenou uživatelům i v případě, že byla způsobena koncesionářem.

38.1.2 Koncesionář se zavazuje nahradit škodu, která zadavateli vznikne v souvislosti s tím, že proti němu bude vznesen jakýkoliv nárok na základě § 19 ZoKSKR. Koncesionář se zejména zavazuje nahradit jakoukoliv škodu, která zadavateli vznikne v důsledku:

(a) nároku na náhradu škody na životě nebo zdraví uživatele, který vznese vůči zadavateli, a který vyplývá nebo jakkoliv souvisí se stavbou, zařízením nebo službami.

(b) nároku na náhradu škody na majetku uživatele, který vznese vůči zadavateli, a který vyplývá nebo jakkoliv souvisí se stavbou, zařízením nebo službami, s výjimkou případu, kdy byla škoda způsobena úmyslným jednáním zadavatele nebo porušením povinností zadavatele vyplývajících z této smlouvy, a v rozsahu, v jakém byla tato škoda takto způsobena.

38.1.3 Koncesionář se dále zavazuje nahradit zadavateli:

(a) škodu, která vznikne v důsledku nároku na náhradu škody na majetku, životě nebo zdraví jakékoliv třetí osoby, včetně pracovníků zadavatele nebo osob na straně zadavatele, který tato osoba vznese vůči zadavateli, a který vyplývá nebo jakkoliv souvisí se stavbou, zařízením nebo službami;

(b) škodu, která vznikne v důsledku povinnosti zadavatele uhradit jakoukoliv zákonnou, správní, smluvní nebo jinou sankci v souvislosti se stavbou, zařízením nebo službami, s výjimkou případu, kdy byla škoda způsobena úmyslným jednáním zadavatele nebo porušením povinností zadavatele vyplývajících z této smlouvy, a v rozsahu, v jakém byla tato škoda takto způsobena.<sup>379</sup>

Pakliže by koncesní smlouva podobná ustanovení neobsahovala, což je však velice nepravděpodobné, pak by se případná náhrada škody řídila obchodním zákoníkem.

---

<sup>379</sup> Vzorová koncesní smlouva verze 1.1. duben 2006, s. 51

Možnost obracet se se svými nároky z titulu způsobené škody na stát dává poškozeným uvězněným ustanovení § 3 ZVT, když toto ustanovení stanoví, že: „Střežení odsouzených, dozor nad nimi, metody zacházení s odsouzenými a stanovené podmínky výkonu trestu zajišťuje Vězeňská služba České republiky (dále jen "Vězeňská služba").“

Vězeňská služba patří jakožto organizace spadající pod ministerstvo spravedlnosti k organizačním složkám státu a jako taková nese prvotní odpovědnost za výkon trestu odnětí svobody a výkon vazby. Jako nositel této prvotní odpovědnosti odpovídá Vězeňská služba všem případným poškozeným uvězněným v jejich zařízeních. V souvislosti s tímto ustanovením ZVT je namístě podotknout, že kdyby nic jiného, tak právě toto je explicitní vyjádření toho, že hlubší forma spolupráce veřejného a soukromého sektoru ve vězeňství ČR než forma tzv. francouzského modelu v současné době není možná. Právě z tohoto ustanovení vyplývá, že odpovědnost za střežení odsouzených nese toliko Vězeňská služba. Za současného právního stavu platí, že Vězeňská služba by měla poté, co případnému poškozenému nahradí škodu, která mu byla v rámci provozu vězeňského zařízení způsobena, právo uplatnit regres vůči koncesionáři a požadovat zaplacení škod, které z titulu odpovědnosti za škodu musela hradit uživateli – tj. uvězněnému.

Z výše zmíněného tedy vyplývá, že samotný fakt, že by dané vězeňské zařízení provozoval do té či oné míry soukromý partner, není za současného právního stavu pro vztah zadavatel – uživatel (uvězněný) relevantní. Zároveň však z výše zmíněného plyne, že tato spolupráce nemůže jít za současného právního stavu dále, než ke správě daného zařízení soukromým partnerem. Střežení odsouzených a tím i jejich omezení na svobodě soukromým partnerem je zákonem přímo vyloučeno.

Co se finančně-účetní stránky koncesních smluv týče, KZ v § 19 odst. 2 stanoví, že vede-li koncesionář účetnictví podle zvláštního právního předpisu (tímto předpisem je zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví), sestavuje účtový rozvrh tak, aby účetní závěrka obsahovala i členění položek podle činností spojených s předmětem koncesní smlouvy a podle ostatních činností, kterými se zabývá. Koncesionář je povinen uvést v účtovém rozvrhu výnosové a nákladové účty, které souvisejí s činností koncesionáře, která není spojena s koncesní smlouvou na straně jedné a výnosové a nákladové účty, které souvisejí s činností koncesionáře spojených pouze s předmětem koncesní smlouvy na

straně druhé. Určení obsahu těchto účtů stanoví pak svým vnitřním předpisem koncesionář.

Zmíněné ustanovení § 19 odst. 2 KZ tedy stanoví koncesionáři povinnost, aby v účetní závěrce zcela rozčlenil a identifikoval ty účetní položky, které se výlučně týkají koncesní smlouvy a dále položky, které se přímo koncesní smlouvy netýkají, ale týkají se jiné činnosti koncesionáře. Dále v této souvislosti ukládá KZ koncesionáři povinnost vydat vlastní vnitřní předpis určující, které položky mají účtové rozvrhy obsahovat a jakým způsobem se mají účtové rozvrhy dělit takovým způsobem, aby jasně identifikovaly náklady a výnosy, jež se bezprostředně týkají koncesní smlouvy a výnosy a náklady, které se koncesní smlouvy netýkají.<sup>380</sup>

Dalším důležitým pojmem, který rovněž do jisté míry souvisí s finanční stránkou PPP projektů a kterou se koncesní zákon zabývá, je pojem „významná koncesní smlouva.“ Významné koncesní smlouvy jsou definovány tak, že předpokládaný příjem koncesionáře z dané koncesní smlouvy je částka vyšší než ty částky, které zmiňuje § 20 odst. 2 KZ. Výše těchto částek je rozdílná a liší se podle toho, kdo stojí na straně veřejného zadavatele. Je-li tedy tak, jako tomu bude v případě realizace Rapotického projektu, zadavatelem Česká republika, respektive její organizační složka (Ministerstvo spravedlnosti, Vězeňská služba), pak významnou koncesní smlouvou je taková koncesní smlouva, kdy minimální předpokládaný příjem koncesionáře činí alespoň půl miliardy korun. V případě vstupu soukromého partnera do vězeňství ať již se bude jednat o PPP formu spolupráce typu DBFO nebo typu jiného, k překročení této částky bezesporu dojde a koncesní smlouva s tímto partnerem tedy bude spadat do kategorie významné koncesní smlouvy.<sup>381</sup> Jedná-li se o významnou koncesní smlouvu, pak je zadavatel kromě obecných postupů (část první až třetí KZ), povinen postupovat i podle části čtvrté KZ.<sup>382</sup> Zadavatel pak musí v rámci zadávacího řízení, aby uzavřená koncesní smlouva byla dle zákona platná, vykonat kromě běžných činností, s kterými zákon spojuje uzavření koncesní smlouvy, navíc ještě činnosti následující:

---

<sup>380</sup> K účetním a finančním stránkám PPP projektů, konkrétně PPP Projektu věznice Rapotice blíže a podstatně podrobněji *Outline Business Case (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typu s ostrahou formou PPP v lokalitě Rapotice* 16. duben 2007, s. 149-163

<sup>381</sup> Srov. HÜTTNEROVÁ, R. Vývoj projektu PPP ve Vězeňské službě České republiky. *České vězeňství*. 2007, r. 15., č. 2., s. 20-21., kde se „investiční náklady odhadují min. na 1,1. mld. Kč“

<sup>382</sup> § 20 - §23 KZ

## 1. Vypracovat koncesní projekt

Pod pojmem koncesního projektu se chápe základní vymezení činností, které mají být předmětem koncesní smlouvy a základní vymezení ekonomických podmínek a právních vztahů vyplývajících z realizace koncesní smlouvy a rovněž ekonomické posouzení výhodnosti jejího zajištění formou koncesní smlouvy (*pozn. zdali a do jaké míry je zajištění daných činností právě formou PPP spolupráce, resp. prostřednictvím koncesní smlouvy*). Další podrobnosti obsahu koncesního projektu stanoví prováděcí právní předpis.<sup>383</sup>

## 2. Vypracovaný koncesní projekt schválit

Vypracovaný koncesní projekt je nutno před zahájením vlastního koncesního řízení schválit.<sup>384</sup> Schválený koncesní projekt je poté podkladem pro vypracování koncesní dokumentace. Schvalovacím orgánem pro koncesní projekt vstupu soukromého partnera do vězeňství bude vláda ČR.<sup>385</sup> I kdyby však nebyl koncesní projekt schválen v souladu s KZ, byla by i přesto koncesní smlouva platná, neschválení koncesního projektu by tedy na samotnou platnost koncesní smlouvy nemělo vliv, neboť ta bude odvislá až od samotného schválení koncesní smlouvy.<sup>386</sup>

## 3. Schválení koncesní smlouvy

Jak bylo řečeno výše, je pro platnost koncesní smlouvy, na rozdíl od koncesního projektu, klíčové její schválení. Pakliže dojde v souladu se zákonem k schválení koncesní smlouvy, nastanou právní účinky s touto smlouvou spojené právě dnem jejího schválení.<sup>387</sup> Bude-li tedy koncesní smlouva řádně, v souladu s koncesním zákonem schválena, bude platná. Nedojde-li k jejímu schválení, musí zadavatel koncesní řízení zrušit.<sup>388</sup>

---

<sup>383</sup> Srov. § 21 KZ.

<sup>384</sup> Srov. § 21 odst. 1 KZ.

<sup>385</sup> Srov. § 22 odst. 3 KZ.

<sup>386</sup> Srov. § 22 odst. 4.

<sup>387</sup> Srov. § 23 odst. 2 KZ.

<sup>388</sup> Srov. § 23 odst. 3 KZ.

Ohledně postupu schvalování koncesní smlouvy tak jako u schvalování koncesního projektu platí, že instituce mající oprávnění koncesní smlouvu schválit je odvislá od zadavatele. Při schvalování vstupu soukromého partnera do věžeštví bude tedy opět platit, že tento proces podléhá Vládě ČR a to podle § 23 odst.1 písm. a) koncesního zákona.

V § 32 KZ je zároveň zakotvena instituce rejstříku koncesních smluv. Každá uzavřená koncesní smlouva musí být v tomto rejstříku uveřejněna. Rejstřík koncesních smluv je veden Ministerstvem pro místní rozvoj. Tento rejstřík je veřejně přístupný a je součástí informačního systému o veřejných zakázkách v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Co se uchovávání informací týče, je zadavatel povinen informace o dokumentaci koncesního řízení uchovávat nejméně po dobu 5 let od ukončení účinností spojených s koncesní smlouvou nebo ode dne zrušení řízení vedoucí k uzavření koncesní smlouvy. Co je součástí dokumentace koncesního řízení definuje § 33 KZ jako „souhrn všech dokumentů v listinné podobě nebo na nosičích dat, jejichž pořízení vyžaduje tento zákon v průběhu koncesního řízení, popřípadě po jeho ukončení, včetně úplného znění nabídek všech dodavatelů, koncesní smlouvy a všech jejich změn.“

#### **5.2.2.1 K pojmu veřejného zadavatele**

Ustanovení § 2 odst.1 KZ stanoví, že veřejnými zadavateli jsou:

- Česká republika
- Státní příspěvková organizace
- Územní samosprávních celek
- Příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávních celek
- Jiná právnická osoba, pokud byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu
- Jiná právnická osoba, pokud je financována převážně státem nebo jiným zadavatelem nebo je státem nebo jiným zadavatelem ovládána nebo stát nebo jiný zadavatel jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím nebo kontrolním orgánu

Při realizaci PPP projektů v oblasti vězeňství jsou veřejnými zadavateli Ministerstvo spravedlnosti ČR (MS), respektive Vězeňská služba ČR. Je tedy zřejmé, že se jedná o veřejné zadavatele dle ustanovení § 2 odst.1 písm. a) KZ.

### 5.2.2 Jednotlivé fáze koncesního řízení

*Následující dva oddíly této kapitoly budou pojednávat o jednotlivých fázích koncesního řízení jakož i dohledem nad tímto řízením s důrazem na možnost vstupu soukromého partnera do sféry vězeňství.*

*Na tomto místě je znovu nutné zdůraznit to, co již bylo uvedeno v úvodu této kapitoly, a sice že Koncesní zákon je pro spolupráci mezi soukromým a veřejným sektorem formou PPP stěžejní, že je proto nutné pojmout jeho základní části v obecné rovině, tedy ne jen výlučně v kontextu spolupráce ve sféře vězeňství. Nicméně níže uvedená obecná fakta a postupy jsou na konkrétní spolupráci veřejného a soukromého sektoru v oblasti vězeňství ( např. na projekt Rapotice) plně aplikovatelná.*

Samotné koncesní řízení se sestává z následujících fází:

1. postup před zahájením koncesního řízení<sup>389</sup>
2. zahájení koncesního řízení<sup>390</sup>
3. podání žádosti koncesionáře o účast v koncesním řízení a následné posouzení kvalifikace koncesionáře
4. výzva k podání nabídek
5. jednání o nabídkách popřípadě výzva k účasti v koncesním dialogu<sup>391</sup>
6. otevření, posouzení a hodnocení nabídek<sup>392</sup>
7. výběr koncesionáře<sup>393</sup>
8. uzavření koncesní smlouvy

---

<sup>389</sup> § 4 a 5 KZ

<sup>390</sup> § 6 KZ

<sup>391</sup> § 9 (jednání) a § 10 (dialog) KZ

<sup>392</sup> § 11 KZ

<sup>393</sup> § 12 KZ

Před samotným zahájením koncesního řízení je třeba, aby zadavatel nejdříve určil:

1. Předpokládanou hodnotu koncesní smlouvy
2. Předpokládaný úhrnný příjem koncesionáře vyplývající z realizace koncesní smlouvy

To, jakým způsobem budou dané částky vypočteny v budoucnu stanoví prováděcí právní předpis.

Zadavatel nemusí provést výběr koncesionáře prostřednictvím koncesního řízení, pakliže předpokládaný příjem koncesionáře bude činit méně než 20 mil. Kč (bez DPH). Při výběru koncesionáře v oblasti vězeňství, zvláště pak bude-li se jednat o partnera, který by měl tím či oním způsobem převzít správu vězeňského zařízení, se bude prakticky vždy jednat o částku minimálně o jeden řád vyšší. Co se privatizace vězeňství týče, je tedy jisté, že zadavatel pro výběr soukromého partnera bude muset vždy užít koncesního řízení.

Koncesní řízení se zahajuje uveřejněním „oznámení o zahájení koncesního řízení“. Toto oznámení musí být dle § 31 KZ uveřejněno v informačním systému o veřejných zakázkách podle zákona o veřejných zakázkách. Podle téhož ustanovení musí být nadlimitní koncesní smlouvy na stavby a oznámení koncesionáře podle § 15 odst. 1 koncesního zákona uveřejněny rovněž i v úředním věstníku Evropské unie.

Oznámení o zahájení koncesního řízení představuje výzvu určenou neomezenému počtu dodavatelů k podání žádostí o účast na koncesním řízení. Oznámení o zahájení koncesního řízení představuje rovněž výzvu koncesionářům, aby prokázali, že splňují požadované kvalifikační předpoklady. Zadavatel uvede na formuláři, na kterém je oznámení o zahájení koncesního řízení vydáno, jaké činnosti budou od koncesionáře poptávány, čili na formuláři bude tím pádem nepřímou uvedenou, jaké kvalifikační předpoklady by měl koncesionář splňovat.<sup>394</sup> Oznámení o zahájení koncesního řízení obsahuje i další náležitosti, které jsou uvedeny v koncesním zákoně podle toho, který typ koncesního řízení bude aplikován.

---

<sup>394</sup> Toto lze dovodit z ust. § 31 odst. 2 věty druhé, která stanoví, že: „Pro uveřejnění oznámení se použije formulář, který obsahuje zejména identifikační údaje o zadavateli, stručný popis koncesního projektu, kritéria pro výběr koncesionáře; podrobnosti obsahu formuláře stanoví prováděcí právní předpis.“

V případě koncesních řízení na vstup soukromého partnera do vězeňství bude pravděpodobně užita část čtvrtá KZ, upravující problematiku významných koncesních smluv.<sup>395</sup>

Lhůta k doručení žádosti o účast v koncesním řízení nesmí být kratší než 52 dnů<sup>396</sup> ode dne uveřejnění oznámení o zahájení koncesního řízení. Koncesionář musí ve lhůtě uvedené v oznámení o zahájení koncesního řízení podat žádost o účast v koncesním řízení a zároveň splnit náležitosti kvalifikace. Splnění kvalifikace a kvalitativní předpoklady, včetně vylučování koncesionářů pro nesplnění kvalifikace, se řídí zákonem o veřejných zakázkách.<sup>397</sup>

V případě, že si to zadavatel v oznámení o zahájení koncesního řízení vyhradí, smí počet koncesionářů, jež splní kvalifikační kritéria, omezit.<sup>398</sup> V tom případě je však povinností zadavatele v oznámení o zahájení koncesního řízení uvést, jaká jsou ona kritéria omezení počtu kvalifikovaných dodavatelů. I přes možnost omezení počtu dodavatelů nesmí tento počet snížit pod hranici tři dodavatele.<sup>399</sup>

V další fázi koncesního řízení vyzve zadavatel dodavatele, kteří splnili kvalifikační podmínky, aby mu učinili nabídky. Písemná výzva k podání nabídek musí obsahovat informace v souladu s § 7 a § 8 KZ. Zadavatel si v této fázi může vyhradit, že o podaných nabídkách bude s dodavatelem jednat.<sup>400</sup>

Zadavatel ale není povinen vyzývat dodavatele přímo k podávání nabídek, nejdříve může využít možnosti vyzvat je k účasti v procesu nazvaném „koncesní dialog“, který může být součástí fáze „zahájení koncesního řízení“. Pakliže se zadavatel

---

<sup>395</sup> K pojmu významné koncesní smlouvy srov. část 5.3.2.1 této práce.

<sup>396</sup> Srov. § 9 odst. 2 koncesního zákona ve spojení s § 39 odst. 3 zák. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách. § 9 odst. 2 KZ stanoví, že: „Pokud budou probíhat další jednání, použijí se pro průběh těchto jednání ustanovení zákona o veřejných zakázkách o jednání o nabídkách v jednotlivých fázích jednacího řízení s uveřejněním obdobně; pro úpravu návrhu koncesní smlouvy platí příslušná ustanovení zákona o veřejných zakázkách obdobně.“ Dále, nebude-li uvedeno něco jiného, v ustanoveních, kde se bude hovořit o jednáních o nabídkách a použití zákona o veřejných zakázkách platí, že aplikaci ZVŘ umožňuje citované ustanovení.

<sup>397</sup> Srov. § 53 an. Zákona o veřejných zakázkách.

<sup>398</sup> Srov. § 104 odst. 2 Zákona o veřejných zakázkách.

<sup>399</sup> Srov. § 29 Zákona o veřejných zakázkách.

<sup>400</sup> Srov. § 9 odst. 1 KZ věta první a con trario.



rozhodne pro užití koncesního dialogu,<sup>401</sup> vyzve dodavatele k podávání nabídek teprve poté, co bude koncesní dialog ukončen. Dle důvodové zprávy ke koncesnímu zákonu by měl být koncesní dialog prostředkem, kdy se zadavatel a dodavatelé, mající zájem na uzavření koncesní smlouvy, sejdou k jednání. Při tomto jednání zadavatel objasní zájemcům z řad případných dodavatelů předmět koncesní smlouvy a svoje představy o tom, jakým způsobem by měl být naplněn. Koncesní dialog poskytuje zároveň potenciálním dodavatelům příležitost k uvedení svých připomínek k navrhovanému řešení požadovaného plnění a možnost prezentace svých dílčích návrhů a doporučení k danému řešení. V případě spolupráce veřejného a soukromého partnera v oblasti vězeňství je pravděpodobnost, že se zadavatel pro využití koncesního dialogu rozhodne, velmi vysoká, protože již výše zmíněná důvodová zpráva říká, že koncesní dialog by měl být nejběžnějším postupem při uzavírání velmi složitých koncesních smluv a kupříkladu PPP projekt Rapotice bezesporu k složitým koncesním projektům patří.

Po ukončení fáze jednání o nabídkách, popřípadě ukončení koncesního dialogu následuje fáze, kdy jsou podané nabídky otevírány a hodnoceny. Hodnocení provádí hodnotící komise podle postupu, který stanoví ZVZ.<sup>402</sup> Koncesní zákon pak navíc v § 11 odst. 2 stanoví, že jediným hodnotícím kritériem pro výběr koncesionáře je pouze ekonomická výhodnost nabídky, což znamená, že pro výběr nejlepší nabídky bude rozhodující nejnižší nabídková cena. Ovšem nejnižší nabídková cena neznamená automaticky, že zvítězí dodavatel, který zadavateli nabídne celkovou nejnižší cenu za realizaci koncesního projektu. Nejlepší nabídka bude hodnocena podle různých dílčích kritérií, přičemž ne všechna kritéria budou mít stejnou váhu. V oblasti vězeňství budou těmito dílčími kritérii patrně kvalita plnění, technická úroveň, provozní náklady atp. Nejnižší nabídková cena pak bude posuzována v kontextu s těmito kritérii. V praxi to tedy například může znamenat, že pakliže jeden z dodavatelů učiní nabídku, která bude ve srovnání s nabídkou jiného dodavatele cenově dražší, nemusí to automaticky znamenat, že jeho nabídka nemá nejnižší nabídkovou cenu, neboť jeho nabídka může obsahovat služby, které jak co do kvantity, tak co do kvality předčí nižší cenovou nabídku jiného dodavatele, a proto v porovnání s nabízenou kvalitou a množstvím služeb bude ve výsledku jeho nabídková cena nižší a tedy i ekonomicky výhodnější.

---

<sup>401</sup> Srov. K podrobnostem § 10 KZ a přiměřeně § 35-§38 Zákona o veřejných zakázkách.

<sup>402</sup> § 11 odst. 1 KZ

Při hodnocení a posouzení nabídek se rovněž užije, stejně jako je tomu při zpochybnění rozhodnutí o výběru koncesionáře a o vyloučení z koncesního řízení, zákon o veřejných zakázkách.<sup>403</sup>

Taktéž poslední fáze koncesního řízení - samotné uzavření koncesní smlouvy - se řídí zákonem o veřejných zakázkách.<sup>404</sup> Koncesní smlouva má být uzavřena do patnácti dnů po uplynutí lhůty pro podání námitek proti rozhodnutí o nejvýhodnější nabídce, a pakliže nebudou podány žádné námitky ve lhůtě patnácti dnů od doručení oznámení o výběru nejvhodnější nabídky.<sup>405</sup>

Zvláštní a v kontextu privatizace vězeňství důležité postavení má v koncesním řízení problematika subdodávek. Problematika subdodávek je pro PPP projekty v oblasti vězeňství, pakliže se bude jednat jako v případě projektu Rapotice o stavební zakázku na vybudování nového zařízení, zvláště důležitá. Touto problematikou se KZ zabývá v § 14 a § 15. Důvodová zpráva k § 14 KZ uvádí, že pro praktickou realizovatelnost koncesních smluv je nezbytné umožnit, aby se koncesionářem stal pouze jeden subjekt a to speciální, typicky za tímto účelem založená právnická osoba (tzv. special purpose vehicle, ve zkratce SPV).

Pro lepší pochopení toho, co takový speciální subjekt – SPV představuje si je třeba uvědomit to, co bylo v této práci již několikrát vyřčeno, a sice že koncesní projekty, a koncesní projekty v takových oblastech jako je vězeňství zvláště, jsou projekty velice technicky, logisticky, organizačně a finančně náročné. Je těžko představitelné, že by v takovém případě na straně dodavatele mohl stát pouze jeden subjekt, který by byl schopen vykonávat všechny činnosti, které jsou s realizací takového PPP projektu spojeny. V reálu se na straně dodavatele angažuje větší množství subjektů, které mají v projektu různé úkoly. Problémem ovšem může být to, že obchodní zájmy těchto subjektů nemusí být zcela souladné, mnohdy mohou být dokonce protichůdné. (Zatímco při realizaci určitého PPP projektu budou spolupracovat, mimo PPP projekt to mohou být konkurenti) Pro realizaci něčeho tak náročného jako je výstavba dopravní nebo vězeňské infrastruktury se soukromé subjekty sdružují do konsorcií, v případě spolupráce formou PPP mohou tyto soukromé

---

<sup>403</sup> Srov. §11 odst. 2 KZ.

<sup>404</sup> Srov. §12 odst. 5 KZ.

<sup>405</sup> Srov. § 110 odst. 3 Zákona o veřejných zakázkách.

subjekty právě ze účelem spolupráce na daném projektu vytvořit jednu právnickou osobu, jeden subjekt, subjekt special purpose vehicle neboli SPV, v teorii PPP také nazývaný jako „projektová společnost“. Taková projektová společnost, jak bylo výše řečeno, v sobě inkorporuje zájmy zúčastněných stran, stran, jejichž obchodní zájmy mimo rámec daného PPP projektu nemusí být v souladu.

Existence projektové společnosti však v sobě nese i další výhody, a sice to, že díky její existenci dojde k omezení rizika konkurzu koncesionáře v důsledku takových činností, které s daným PPP projektem přímo nesouvisí.

Projektová společnost se tak v zahraničí často osvědčila jako určitá záštita pro zájmy samotného projektu a jeho fungování. To, aby byl koncesní projekt realizován prostřednictvím projektové společnosti, zpravidla bývá i v zájmu zadavatele, který nebude chtít, aby daný projekt zkrachoval na základě rizik, jež by mohla vzniknout z aktivit vybraného dodavatele, které přímo s koncesní smlouvou nesouvisí. Zadavatel si proto může realizaci PPP projektu skrz projektovou společnost předem výslovně vymínit.

Co se týče Rapotického PPP projektu, lze shrnout, že bude-li skutečně realizován, pak je jisté, že na straně zadavatele bude stát Ministerstvo spravedlnosti, resp. Vězeňská služba ČR a na straně dodavatele nikoliv množství vítězných koncesionářů, nýbrž jedna projektová společnost (SPV) - koncesionář, kterou vítězné subjekty (skupina subjektů, konsorcium subjektů) právě za účelem realizace tohoto projektu založí.

### **5.2.3 Mechanismy dohledu nad dodržováním koncesního zákona**

Zadavatel je oprávněn oznámit záměr uzavřít koncesní smlouvu, respektive zahájit a vést koncesní řízení k uzavření koncesní smlouvy, a posléze koncesní smlouvu uzavřít jen na základě postupů, které upravuje koncesní zákon. Tyto postupy KZ označuje souhrnně jako koncesní řízení. Pro koncesní řízení týkajících se významných koncesních smluv platí, že kromě postupů, které jsou obvyklé v běžném koncesním řízení, musí být navíc ve výše popsaných stádiích koncesního řízení provedeny kroky a splněny podmínky, které byly rovněž charakterizovány výše.

Dohled nad dodržováním koncesního zákona vykonává dle § 24 KZ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který může rozhodovat o tom, zda zadavatel postupoval v souladu s koncesním zákonem, či nikoliv, ukládat pokuty za správní delikty a ukládat nápravná opatření.<sup>406</sup>

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je taktéž oprávněn zrušit úkon zadavatele, jestliže zadavatel nedodržel postup jemu koncesním zákonem stanovený a tento vadný postup v koncesním řízení podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit hodnocení nabídek. To ovšem za předpokladu, že do doby zrušení tohoto úkonu dosud nedošlo k uzavření koncesní smlouvy.<sup>407</sup>

Správní delikty v koncesním zákoně uvedené může spáchat pouze zadavatel a pouze zadavatel za ně bude odpovědný. Taxativní výčet správních deliktů v souvislosti s uzavíráním koncesní smlouvy obsahuje § 27 odst. 1. KZ Jedná se např. o nedodržení postupu stanoveného koncesním zákonem pro výběr koncesionáře s tím, že tento postup podstatně ovlivnil nebo pomohl ovlivnit výběr koncesionáře podle § 12 koncesního zákona, nedodržení postupu schválení koncesního projektu, atp.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je v případě spáchání takového správního deliktu oprávněn dle koncesního zákona uložit pokutu do výše až 5 % z předpokládaného příjmu koncesionáře nebo pokutu až do 10 mil. Kč.<sup>408</sup>

Pro úplnost je třeba dodat, že s realizací koncesních projektů souvisí i jiné právní otázky, jež koncesní zákon ve svých ustanoveních neřeší, neboť jsou upraveny v jiných právních předpisech. Některými takovými otázkami se budou, byť z důvodu potencionálního značného rozsahu pouze okrajově, zabývat následující části této kapitoly.

#### **5.2.4 Problematika možného převodu zaměstnanců mezi soukromým a veřejným sektorem v kontextu vězeňství**

Problematika možného převodu zaměstnanců veřejného sektoru k soukromému zaměstnavateli je problematikou potenciálně dosti citlivou, a to z důvodu určitých

---

<sup>406</sup> Srov. § 24 odst. 2 KZ.

<sup>407</sup> Srov. § 25 KZ.

<sup>408</sup> Srov. § 27 odst. 2 KZ.

výhod, které zaměstnanci veřejného sektoru ze zákona<sup>409</sup> mohou požívat, které by jim ovšem soukromý zaměstnavatel poskytnout ať už z ekonomického nebo organizačního hlediska buď nechtěl nebo nemohl. Některé typy spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým v oblasti vězeňství formou PPP by ovšem přechod zaměstnanců dotčeného dosud veřejného vězeňského zařízení pod soukromého zaměstnavatele mohly vyžadovat.

Obecně řečeno, v českých vězeňských zařízeních existují dvě skupiny veřejných zaměstnanců.

První skupinu tvoří zaměstnanci, jejichž pracovní poměr vznikl na základě pracovní smlouvy nebo teoreticky i dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr tak, jak je vymezuje § 34 ZP<sup>410</sup>, popř. § 74 – 77 ZP.<sup>411</sup> Tito zaměstnanci spadají do kategorie občanských zaměstnanců. Pracovněprávní vztahy těchto zaměstnanců upravuje zákoník práce.<sup>412</sup>

Při eventuálním přechodu veřejných zaměstnanců této kategorie by se pracovněprávní vztahy těchto zaměstnanců u soukromého subjektu nadále řídily zákoníkem práce. Problémem by ovšem mohl být fakt, že zákoník práce v současném znění upravuje pouze přechod nebo zánik práv a povinností z pracovněprávních vztahů, je-li zaměstnavatelem fyzická osoba (§ 338 - § 342 ZP) nebo při reorganizaci státní správy.<sup>413</sup> Možností, že by práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů mohly přecházet z veřejného na soukromý subjekt, se současný zákoník práce vůbec nezabývá a ani v praxi takovou situaci dosud nebylo třeba řešit.

---

<sup>409</sup> Například delší dovolená, „kariérní“ postup, tabulkový systém odměňování, atd. Jiné požitky, ale i povinnosti na straně druhé skýtá služební zákon. – srov. zákon. č. 361/2003Sb., o služebním poměru příslušníku bezpečnostních sborů.

<sup>410</sup> § 34 Zákoníku práce je nazvaný „pracovní smlouva“.

<sup>411</sup> Tyto paragrafy Zákoníku práce pojednávají o dohodě o pracovní činnosti a dohodě o provedení práce

<sup>412</sup> Srov. § 3 ZP: závislá práce může být vykonávána výlučně v pracovněprávním vztahu podle tohoto zákona, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy podle tohoto zákona jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.

<sup>413</sup> § 343 - §345 ZP Jedná se o případy, kdy je zaměstnavatelem stát a jedna jeho organizační složka zanikne a její agenda přejde na jinou organizační složku. Jedná se tedy o případy rušení, rozdělování a spojování organizačních složek státu.

Aby se veřejný sektor vyhnul použití analogie legis a možných problémů s její aplikací souvisejících, bylo by, dle mého názoru, třeba, chybějící ustanovení o možnosti převodu zaměstnanců z veřejného do soukromého sektoru do zákoníku práce doplnit. Toto doplnění by bylo praktické nejen z hlediska možné privatizace vězeňství, ale i z hlediska PPP spolupráce obecně.<sup>414</sup>

Druhá skupina zaměstnanců vězeňských zařízení je tvořena zaměstnanci ve služebním poměru, který vzniká na základě § 17 SZ<sup>415</sup> rozhodnutím příslušného služebního funkcionáře Vězeňské služby.

Přechod těchto zaměstnanců pod soukromý subjekt a s tím související vyřazení ze služebního poměru je v současné době v ČR těžko představitelný. Služební zákon s něčím takovým ve svých ustanoveních nejenže nepočítá<sup>416</sup>, ale i pouhé úvahy o krocích k tomuto směřující by se pravděpodobně setkaly s bouřlivou reakcí z řad právní i zainteresované veřejnosti a tento přechod by nebyl průchodný ani politicky. Kromě toho by se takovýto přechod střetával i s překážkami mezinárodně právního charakteru.<sup>417</sup>

V této souvislosti v kontextu zahraničních zkušeností je však namístě podotknout, že přechod zaměstnanců vězeňských zařízení již byl např. ve VB či USA aplikován.<sup>418</sup>

V současné době, v souvislosti s Rapotickým projektem, se s převodem zaměstnanců veřejného sektoru do sektoru soukromého nepočítá. Otázku, zda je vůbec takovýto přechod žádoucí, neřkuli politicky průchodný (a to ne jen, v souvislosti se

---

<sup>414</sup> *Lhostejno o jaký obor spolupráce by se jednalo.*

<sup>415</sup> Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)

<sup>416</sup> *Srov. například § 41 SZ*

*Způsoby skončení služebního poměru*

*„Služební poměr příslušníka skončí*

*a) uplynutím doby určité,*

*b) propuštěním,*

*c) úmrtím nebo prohlášením za mrtvého,*

*d) dnem 31. prosince kalendářního roku, v němž příslušník dovršil věku 65 let.“*

<sup>417</sup> *Srov. čl. 78. Evropských vězeňských pravidel.*

<sup>418</sup> *I navzdory čl. 78 Evropských vězeňských pravidel.*

zaměstnanci ve služebním poměru což bylo zmiňováno již výše), nechávám otevřenou, nicméně vyslovuji zde svoje pochyby a domnívám se, že použití takového modelu spolupráce je v ČR za současné situace těžko představitelné.

V budoucnu ovšem, pakliže se veřejný sektor rozhodne pro širší spolupráci se sektorem soukromým, bude tento problém jistě předmětem mnoha odborných diskuzí.

### **5.2.5 Problematika nakládání s majetkem veřejného sektoru**

Jednou ze základních otázek, které je nutné v souvislosti PPP projekty zodpovědět, je otázka, jestli příslušnou vězeňskou infrastrukturu bude vlastnit veřejný nebo soukromý subjekt.

V oblasti PPP projektů existují v obecné rovině dva modely vlastnictví majetku.

První model počítá s tím, že vlastnictví příslušné infrastruktury zůstane veřejnému sektoru s tím, že soukromý subjekt tuto infrastrukturu bude spravovat.

Druhý model je pojímán tak, že infrastruktura je vlastněna soukromým subjektem, tímto subjektem je i spravována a po skončení kontraktu přejde do vlastnictví sektoru veřejného. V takovém případě tedy soukromý sektor příslušnou infrastrukturu (věznici, vězeňský provoz) buď vybuduje, nebo převezme od státu na určitou dobu do svého vlastnictví, poté ji po dobu vymezenou kontraktem spravuje a po skončení kontraktu ji převede zpět do vlastnictví státu.

Oba modely mají svá specifika, oba mají své výhody a nevýhody a obecně nelze říct, který z nich by v rámci PPP spolupráce měl být preferován. Oba modely mohou být také kombinovány.

I pro oblast vězeňství platí, že spolupráce se soukromým subjektem může být realizována tak, že zadavatel na základě koncesní smlouvy buď nechá postavit vězeňské zařízení soukromým subjektem nebo některé své vězeňské zařízení (buď jako celek, nebo jeho části) převede pod správu soukromého subjektu. Soukromý subjekt pak danou infrastrukturu vlastní a spravuje (první model), nebo pouze dlouhodobě spravuje (druhý model)

Zákon nevylučuje použití ani jednoho z nich. V současnosti tedy záleží jen na dohodě mezi veřejným a soukromým partnerem, který model vlastnictví bude pro ten

který projekt aplikován, respektive který model bude pro příslušný koncesní projekt optimální.

#### **5.2.5.1 Situace, kdy je vězeňské zařízení a převážná část jeho vybavení v rukou státu.**

Pro projekt věznice v Rapoticích bude použit model, kdy koncesionář vystaví vězeňské zařízení přímo do vlastnictví zadavatele (tj. státu) a toto zařízení pak bude po určitou dobu provozovat, aniž by se jeho majitel změnil. Koncesionář bude vlastnit jen některé movité věci a bude na dohodě mezi ním a veřejným partnerem, zdali tyto věci po ukončení kontraktu zůstanou v jeho majetku, nebo budou převedeny na stát.

V této souvislosti bude ovšem koncesionář muset disponovat adekvátním oprávněním užívat nemovitý majetek věznice. K tomu však bude muset disponovat zvláštním užívacím právem zřízeným na základě koncesní smlouvy, a to v rozsahu nezbytném pro provádění činností, které mu koncesní smlouva určuje.<sup>419</sup> Koncesionáři budou také přenechány k užívání určité prostory ve Věznici, jako například prostory vyhrazené pro výrobní činnost nebo kancelářské prostory. Na tyto případy bude nezbytné aplikovat ustanovení § 27 ZMČR. Podle odst. 1 tohoto paragrafu lze věc nebo její část přenechat do užívání fyzické nebo právnické osoby, pakliže ji příslušná organizační složka dočasně nepotřebuje nebo tak lze dosáhnout účelnějšího nebo hospodárnějšího využití věci při zachování hlavního účelu, ke kterému organizační složce slouží. Jistý problém ovšem představuje odst. 2 a 3. tohoto paragrafu, podle kterého lze užívání sjednat pouze na dobu určitou nepřesahující 8 let, a to opakovaně pro téhož uživatele. Za užívání dané věci, tj. i nebytového prostoru, musí být sjednáno nájemné nejméně ve výši v daném místě a čase obvyklé. ZMČR pak dále stanoví taxativně výjimky pro bezplatné užívání. Z výše uvedených pravidel může ze závažných důvodů Ministerstvo financí udělit výjimku, kterou mu umožňuje odst. 4 § 27 ZMČR a to včetně výjimky z maximální doby trvání užívání (tedy osmi let), výjimky z okruhu uživatelů a účelu užívání i výjimky z věcí stanovených pro případ bezplatného užívání.

---

<sup>419</sup> Srov. *Outline Business Case (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typu s ostrahou formou PPP v lokalitě Rapotice 16. duben 2007, s. 173.*



I kdyby však došlo k tomu, že by Ministerstvo financí výjimku na bezplatné užívání příslušných věcí nebo prostor neudělilo, ani pak by se nejednalo o nájem, ale o jiné užívací právo vymezené koncesní smlouvou. Z důvodů omezení rizik pro koncesionáře, kdyby takový případ v budoucnu nastal, je velmi pravděpodobné, že v koncesní smlouvě bude tato problematika detailně upravena.

Co se vlastnictví movitého majetku týče, v rámci PPP projektů bývá obvyklé, aby soukromý partner užívající určitý majetek v rámci výkonu svých činností tento majetek také obhospodařoval a byl odpovědný za jeho technický stav.

Pakliže by ovšem movitý majetek tvořící vybavení věznice vlastnil veřejný partner, byla by správa a obměna těch jeho částí, které by spravoval soukromý partner, dost komplikovaná. Za situace, kdy jeden subjekt (stát) vlastní hmotný majetek a druhý subjekt (soukromý partner) tento majetek spravuje, dochází přirozenou cestou k fyzickému opotřebení toho majetku a k situacím, kdy je nutné daný majetek opravovat nebo rovnou vyměnit. Soukromý partner by pak musel tento majetek pro veřejného partnera obhospodařovat, přičemž by byl vázán jak jeho dohledem, tak omezeními v ZMČR, především § 12.

V případě ukončení koncesní smlouvy uplynutím doby, na kterou bylo uzavřeno, zůstává nemovitý majetek, stejně jako část movitého majetku tvořícího vybavení věznice, ve vlastnictví státu. Kdyby byla z jakéhokoliv důvodu koncesní smlouva ukončena předčasně, tak by nemovitý majetek rovněž zůstal ve vlastnictví státu, stejně jako movitý majetek tvořící vybavení věznice, ovšem s výjimkou toho majetku, který vlastní soukromý partner. Se soukromým partnerem by pak bylo třeba dohodnout, jak bude s jeho majetkem naloženo. V koncesní smlouvě by proto tento případ měl být akcentován a koncesní smlouva by měla jasně stanovit, jaká forma vyrovnání v případě předčasného ukončení kontraktu mezi veřejným a soukromým partnerem proběhne.

Ukončením koncesní smlouvy svého druhu je i úpadek soukromého partnera. Úpadek může mít při současné právní úpravě několik podob, respektive řešení<sup>420</sup>, ale pakliže by se soukromý partner dostal do insolvence, jako nejpravděpodobnější způsob úpadku by byl pravděpodobně zvolen konkurz. V takové případě podle insolvenčního

---

<sup>420</sup> Oddlužení, reorganizace, konkurz a zvláštní případy tj. tzv. nepatrný konkurz a řešení úpadku finančních institucí.

zákona náleží majetek koncesionáře do majetkové podstaty, s níž má od prohlášení konkursu oprávnění nakládat insolvenční správce, který je pak povinen zpeněžit tuto majetkovou podstatu za účelem poměrného uspokojení věřitelů. Stát by pak měl jen omezenou kontrolu nad způsobem zpeněžení a výběrem osoby nabyvatele majetku.

Insolvenční správce rovněž může odstoupit od smlouvy o vzájemném plnění, tedy i od koncesní smlouvy, a to i v případě, že by ještě nebyla splněna (§ 253 odst. 1 IZ). V takovém případě by došlo k předčasnému ukončení koncesní smlouvy, se kterým je zpravidla spojena povinnost veřejného partnera zaplatit určité vypořádání. Na druhou stranu ale veřejný partner může stále z koncesní smlouvy uplatňovat nároky a co víc, je oprávněn uplatňovat náhradu škody způsobené odstoupením od smlouvy přihláškou pohledávky do konkursu (§ 253 odst. 4 IZ). Je tedy otázkou, jestli by v případě konkurzu insolvenční správce k vypovězení koncesní smlouvy přistoupil, pakliže by to nebylo naprosto nezbytné.

Na tomto místě je nutné zdůraznit, dle mého názoru, největší výhodu modelu, kdy převážná většina majetku vězeňského zařízení, včetně vězeňského zařízení samotného, zůstane v rukou veřejného partnera. V této variantě spolupráce totiž nepředstavuje insolvence soukromého partnera ohrožení klíčového majetku, neboť ten je ve vlastnictví státu. Soukromý partner vlastní pouze část majetku představujícího vybavení, o které by eventuelně veřejný partner mohl mít zájem. Menší nevýhodou tohoto modelu však je, že využije-li v případě konkurzu insolvenční správce oprávnění odstoupit od koncesní smlouvy, pak také dojde ke zrušení možné povinnosti soukromého partnera (bude-li sjednána v koncesní smlouvě) nabídnout majetek ve vlastnictví soukromého partnera přednostně k odkupu partnerovi veřejnému.

#### **5.2.5.2 Situace, kdy je vězeňské zařízení a převážná část jeho vybavení v soukromého partnera.**

V budoucnu však nelze vyloučit ani použití druhého modelu, kdy koncesionář vystaví vězeňské zařízení do svého vlastnictví, nebo kdy nějaké starší vězeňské zařízení bude převedeno do majetku koncesionáře, který jej patřičně zrekonstruuje a bude po určitou dobu spravovat.

Použití druhého modelu vlastnictví, ať už soukromý partner infrastrukturu do svého vlastnictví vybuduje nebo mu do něj bude převedena, s sebou ovšem může obnášet různá omezení jednak z pohledu zákona č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, jednak z pohledu zákona insolvenčního.

Již výše bylo řečeno, že nabývání, zcizování i jiné nakládání se státním majetkem podléhá režimu zákona o majetku. Obecně řečeno se u PPP projektů většinou prvky obsahující nájem, nabytí popřípadě zcizení majetku, případně jejich různé kombinace, v té či oné míře vyskytují. Problematika vlastnictví příslušné infrastruktury soukromým subjektem je důležitá při posuzování, zda mají být náklady na její budování kalkulovány do veřejného dluhu.<sup>421</sup>

Zákon o majetku se ve svých ustanoveních PPP projekty konkrétně nezabývá,<sup>422</sup> přesto, nebo možná právě proto, by však, dle mého názoru, ve své stávající podobě, mohl svými ustanoveními realizaci PPP projektů v oblasti vězeňství v některých směrech omezit.

Jedním z takových omezení by mohlo představovat omezení podmínek při převádění státního majetku, tak, jak ho formuluje ZMČR v § 21, odst. 1., když dle tohoto ustanovení lze do vlastnictví fyzické nebo právnické osoby, za současného splnění dalších podmínek uvedených v § 22 – 24 ZMČR, převést smlouvou věc pouze tehdy, je-li tato věc pro stát trvale nepotřebná. Toto ustanovení by samo o sobě znamenalo pro PPP spolupráci podstatnou komplikaci. K tomuto pravidlu však existuje výjimka vyjádřená v § 22 odst.2, když ze závažných důvodů a po předchozím vyjádření Ministerstva financí může vláda povolit výjimku z podmínky trvalé nepotřebnosti.

Formulace „ze závažných důvodů“ je vzhledem k tomu, že ZMČR ji nikde ve svých ustanoveních ani demonstrativně nevysvětluje, dosti vágní, nicméně dle mého názoru by však realizace PPP projektu takovým závažným důvodem být mohla. Příslušná vládní výjimka by se pak pravděpodobně stala součástí koncesní smlouvy.

Jiným omezením pro PPP spolupráci by mohl být § 22, odst. 2. ZMČR, který stanoví, že bezúplatně lze věc patřící státu převést pouze ve veřejném zájmu, a nebo je-li bezúplatný převod hospodárnější než jiný způsob naložení s věcí, nebo stanoví-li tak

---

<sup>421</sup> K tomuto viz část 1.2.2 a 1.2.3 této práce.

<sup>422</sup> Což je vzhledem k době, kdy vznikl (rok 2000)) logické.

zvláštní právní předpis.

Při převodu vězeňského zařízení nebo jeho části soukromému subjektu by podmínka veřejného zájmu pravděpodobně byla splněna, přesto by však z hlediska větší právní jistoty bylo podle mě třeba, de lege ferenda zajistit možnost udělování výjimek z tohoto pravidla, popřípadě ve zvláštním zákoně převod majetku v rámci PPP projektů, samozřejmě spolu s implementací příslušných kontrolních mechanismů, přímo povolit.

Dochází-li v současné době k převodu nemovité věci z vlastnictví státu do vlastnictví soukromého subjektu, je k tomu dle § 22 odst. 3 ZMČR třeba souhlasu Ministerstva financí.<sup>423</sup>

Při majetkových převodech v rámci spolupráce soukromého a veřejného sektoru v oblasti vězeňství by byl ovšem pravděpodobně aplikován režim dle § 23 ZMČR, kdy při převodu věci strategické povahy nebo značné majetkové hodnoty si může schválení takového převodu vyhradit vláda.

Další překážku pro nakládání s majetkem státu v rámci PPP by mohl představovat § 24 odst. 1 ZMČR, dle kterého organizační složka státu nemůže jako pronajímatel uzavřít smlouvu o poskytnutí věci za úplatu a o následném převodu vlastnictví této věci (jedná se o tzv. finanční leasing<sup>424</sup>). Toto ustanovení má za cíl udržení fiskální disciplíny.

Pro PPP projekty by však toto mohlo být omezující, protože určité projekty by mohly být z formálního hlediska za finanční leasing považovány. Bylo by proto de lege ferenda třeba, aby příslušný orgán (patrně Ministerstvo financí), mohl z tohoto ustanovení udělovat ad hoc výjimky.

Jako problematická by se při spolupráci se soukromým sektorem mohla také jevit povinnost k vymáhání závazků, poplatků a úroků z prodlení tak jak ji ukládá § 14 odst. 5. ZMČR, který stanoví, že: „Příslušná organizační složka průběžně sleduje, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zejména včasným uplatněním a vymáháním práv státu zajišťuje, aby nedošlo k promlčení nebo zániku těchto práv. Pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, požaduje od dlužníků úroky z prodlení (poplatek z

---

<sup>423</sup> Až na výjimky stanovené v tomtéž paragrafu v písmenech a – j.

<sup>424</sup> K finančnímu leasingu blíže HINDLS, R.; HOLMAN, R.; HRONOVÁ, S. a kol. *Ekonomický slovník*. 1. vydání, vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 120 (finanční) s. 204 (leasing).

prodlení) ve výši stanovené zvláštním právním předpisem a sjednané smluvní sankce.“

Jestliže by v průběhu realizace PPP projektu došlo ze strany koncesionáře k prodlení s dodávkou nebo platbou, bylo by žádoucí, aby měl veřejný sektor možnost volby, jakým způsobem bude proti soukromému partnerovi postupovat. Může totiž dojít k situaci, kdy hlediska veřejného zájmu může být výhodnější vymáhání úroků nebo poplatků z prodlení odložit a soukromému partnerovi tak dát čas k nápravě obtíží, které ho do prodlení přivedly. Dle mého názoru by tedy bylo *de lege ferenda* potřebné umožnit Ministerstvu spravedlnosti v součinnosti s Ministerstvem financí odchýlení se od v současnosti platného zákonného postupu.

Velmi důležitou otázkou při užití tohoto modelu nakládání s majetkem státu při spolupráci se soukromým sektorem v rámci projektů PPP bude i otázka, jak čelit riziku případného úpadku koncesionáře.

Bude-li v budoucnu vlastnictví vězeňské infrastruktury jakýmkoliv způsobem převáděno do vlastnictví koncesionářů, musí veřejný sektor riziku úpadku koncesionáře, právě s ohledem na charakter vězeňství jako zvlášť významné veřejné služby, předcházet. Existence výše zmiňované SPV<sup>425</sup> je právě jedním ze způsobů, jak tomuto riziku čelit, není to však způsob ani jediný, ani takřkajíc všespasitelný.

Ocitl-li by se koncesionář v úpadku, tvořil by jeho majetek majetkovou podstatu<sup>426</sup>, ze které by byly uspokojovány pohledávky jeho věřitelů v rámci daného řešení úpadku, tj. reorganizací nebo oddlužením (sanační způsob), či konkurzem (likvidační způsob).

U veřejné infrastruktury, a zvláště pak u infrastruktury vězeňské, však ani jeden z těchto způsobů nelze připustit. Veřejný sektor by pro případ úpadku koncesionáře musel vězeňskou infrastrukturu před důsledky vyhlášení úpadku koncesionáře (ať už v důsledku předlužení, nebo platební neschopnosti.<sup>427</sup>) ochránit. K této ochraně by zadavatel mohl přistoupit dvojím způsobem.

První možností by bylo vynětí z působnosti insolvenčního zákona. To by za současného právního stavu bylo možno učinit (v souladu s § 6 odst.1 písm. i)

---

<sup>425</sup> *Projektová společnost, (special purpose vehicle) viz výše.*

<sup>426</sup> *K pojmu majetková podstata viz § 205 - § 230 zákona o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon) č. 186/2006 Sb.*

<sup>427</sup> *§ 3 zákona č. 186/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)*

insolvenčního zákona) tak, že by stát ještě před zahájením insolvenčního řízení převzal za koncesionáře veškeré závazky, nebo se za tyto závazky zaručil.

K tomuto řešení by se bylo patrně nutno uchýlit za situace, kdy by zadavatel v koncesní smlouvě problematiku možné insolvence koncesionáře zcela opominul. Tento přístup je nejenom kontroverzní, ale ekonomicky krajně nevýhodný a pro stát, jednak s ohledem na dlouhodobost kontraktů, jednak s ohledem na to, že by se tímto přenesla politická odpovědnost za řešení nastalé situace na vládní garnituru, která by pravděpodobně s uzavřením dotčeného PPP projektu neměla nic společného, značně rizikový a neodpovědný.

Naopak pro koncesionáře by toto řešení bylo značně lukrativní, neboť by prostřednictvím takto konstruovaného kontraktu prakticky přenesl riziko všech svých obchodních aktivit na stát (pakliže by se jednalo o jednoúčelovou projekční společnost), nebo by tím přinejmenším dosáhl značné eliminace finančních rizik, které koncesionáři při PPP projektu přirozeným způsobem vznikají.<sup>428</sup>

Daleko pravděpodobnější způsob ochrany infrastruktury zadavatele bude předkupní právo zadavatele zakotvené s přihlédnutím k ochraně oprávněných zájmů financujících bank a ochraně dobré víry ostatních koncesionářových věřitelů v koncesní smlouvě.

Podrobný rozbor této problematiky spadá do okruhu práva obchodního, občanského, a především insolvenčního a svým rozsahem by významně přesáhl rámec této práce.

### **5.3 Problematika možné budoucí privatizace českého vězeňství z hlediska mezinárodního a evropského práva**

#### **5.3.1 Pozice evropských a mezinárodních norem v právním řádu České republiky a jejich možný vliv na privatizaci českého vězeňství**

Problematika privatizace veřejného sektoru je problematikou multidisciplinární, a při posuzování, je-li tato privatizace nejen účelná, ale i právně či eticky přípustná, je

---

<sup>428</sup> *Přehled rizik koncesionáře podrobně viz tabulka v příloze VIII.*

nutné, už jen z důvodu, že pod pojem „veřejný sektor“ lze zahrnout širokou škálu služeb a činností, z této premisy vycházet.

Ohledně privatizace vězeňství, jakožto jednou z mnoha součástí veřejného sektoru, je navíc stále třeba akcentovat (vzhledem k specifičnosti či jisté choulostivosti otázky, zda vězeňství nebo některou z jeho částí, tím či oním způsobem svěřit pod správu soukromého subjektu) ony neprávní souvislosti, jež jsou s privatizací vězeňství neoddělitelně spjaty.

Tato kapitola se doposud zabývala problematikou privatizace vězeňství z pohledu ryze právního a i v následující části tomu nebe jinak. Ovšem zatímco předchozích částí této kapitoly byly zaměřeny na právní problematiku privatizace vězeňství pouze v rámci práva České republiky, tedy práva vnitrostátního, v následující části této kapitoly dojde k překročení tohoto rámce jednak do sféry práva mezinárodního a jednak do sféry práva evropského, neboť relevantní právní analýzu toho, zda a do jaké míry je privatizace vězeňství přípustná, bez překročení mezí vnitrostátního práva uskutečnit, především z následujících důvodů, nelze:

a) Právní řád České republiky je tvořen jednak normami vnitrostátními (úroveň vnitrostátních právních norem) jednak, na základě tzv. Euronovelou<sup>429</sup> novelizovaného článku 10 Ústavy, normami mezinárodního práva (úroveň mezinárodních právních norem) a v neposlední řadě také normami práva Evropského (úroveň Evropského práva), které právní řád České republiky jednak ovlivňují (v případě směrnic) a jednak spoluvytvářejí (v případě nařízení).

b) Česká republika jako subjekt mezinárodního práva<sup>430</sup> je povinna dodržovat závazky, které jí z mezinárodního práva plynou. Česká Ústava toto akcentuje v čl. 1 odst.1, který stanoví, že: „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“. Dle čl.10 „vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas, a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí

---

<sup>429</sup> Ústavní zákon č. 395/2001 Sb.

<sup>430</sup> Více k pojmu „subjekt mezinárodního práva“ ČEPELKA, Č; ŠTURMA, P. ; *Mezinárodní právo veřejné*. vyd. 1. Praha , Eurolex Bohemia , 2003, s. 85-122.

právního řádu.“<sup>431</sup>

Pakliže dojde k situaci, kdy se obsah vnitrostátní právní normy bude střetávat s obsahem mezinárodní právní normy tak, pakliže je tato mezinárodní právní norma v souladu s čl.10 Ústavy pro ČR závazná, bude mít její aplikace před normou vnitrostátní přednost. Toto pravidlo je stanoveno v čl. 10 Ústavy in fine, a to tak, že: „stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

Typový výčet mezinárodních smluv s jejichž ratifikací musí Parlament vyslovit souhlas obsahuje čl. 49 Ústavy. Tyto smlouvy podléhají na základě čl. 87 odst.2 Ústavy ústavní kontrole ex ante, kdy ještě před jejich ratifikací Ústavní soud rozhoduje o jejich souladu s ústavním pořádkem ČR<sup>432</sup>. Je-li podán návrh na přezkum, nemůže být mezinárodní smlouva ratifikována dříve, než o ní Ústavní soud rozhodne.<sup>433</sup>

Každý státní orgán je tedy povinen postupovat v souladu s mezinárodními závazky ČR.<sup>434</sup> Článek 95 Ústavy ještě navíc tuto povinnost explicitně stanoví pro rozhodování soudů. Dle tohoto článku je soudce vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu.

Článek 10 Ústavy je generální inkorporační normou<sup>435</sup>, představující posun českého právního řádu od převážně dualistické koncepce vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, k převážně monistickému právnímu modelu.<sup>436</sup> Všeobecná aplikační přednost, zavedená čl. 10 Ústavy se vztahuje nejen na smlouvy ratifikované

---

<sup>431</sup> *Jde o platnou mezinárodní smlouvu, kterou je ČR vázána podle pravidel mezinárodního práva, kodifikovaných ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu (1969), v ČR publikované vyhláškou. pod č.15/1988 Sb.,srov. též ČEPELKA, Č; ŠTURMA, P. ; Mezinárodní právo veřejné. vyd. 1. Praha , Eurolex Bohemia , 2003,, s. 206*

<sup>432</sup> *K pojmu „ústavní pořádek“ viz PAVLÍČEK, V., a kol.. Ústavní právo a státověda – II.díl, Ústavní právo České republiky, Část 1., Linde Praha, a.s., Praha 2001, dotisk 2003, s. 113n., 124*

<sup>433</sup> *srov. Čl. 87 odst.2 věta druhá Ústavy ČR*

<sup>434</sup> *ČEPELKA, Č; ŠTURMA, P. ; Mezinárodní právo veřejné. vyd. 1. Praha , Eurolex Bohemia , 2003, s. 206*

<sup>435</sup> *Srov. tamté. s. 206.*

<sup>436</sup> *Srov. tamtéž s. 207.*



po účinnosti tzv. Euronovely (tj. po 1.6. 2002), ale na všechny mezinárodní smlouvy, splňující podmínky v tomto článku stanovené.<sup>437</sup>

### **5.3.2 Problematika slučitelnosti PPP projektů s mezinárodními smlouvami v oblasti vězeňství**

V oblasti mezinárodních smluv neexistuje mezinárodní smlouva, jež by se PPP projekty nebo vztahem PPP a vězeňství výlučně zabývala a stejně tak v žádné mezinárodní smlouvě neexistuje ustanovení, které by privatizaci vězeňství vysloveně zakazovalo. Česká republika je však vázána řadou mezinárodních smluv v oblasti lidských práv, jejíž dodržování je povinna, ať už z obecného pohledu povinnosti dodržování závazků vyplývajících z mezinárodního práva (čl.1 odst. 2 Ústavy) nebo z pohledu mezinárodních smluv samotných<sup>438</sup> zajistit. Příkladem mezinárodní smlouvy garantující mezinárodní kontrolu v oblasti vězeňství je Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání publikovaná jako Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 109/1996, Sb.

Touto smlouvou byl zřízen Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen Výbor). Výbor dle čl. 1. „prostřednictvím návštěv zjišťuje, jak je zacházeno s osobami zbavenými svobody s cílem posílit v případě nezbytnosti ochranu těchto osob před mučením a před nelidským či ponižujícím zacházením nebo trestáním.“ Článek 2 této smlouvy opravňuje členy Výboru k návštěvě jakéhokoliv místa podléhajícího jurisdikci smluvního státu, ve kterém se nacházejí osoby zbavené veřejnou mocí osobní svobody. Z dikce tohoto článku a s ohledem na výše řečené lze dovodit, že toto oprávnění se vztahuje na všechna vězeňská zařízení bez ohledu na to, stojí-li pod správou veřejného nebo soukromého sektoru.

---

<sup>437</sup> Ne všichni autoři se s tímto názorem ztotožňují. Srov. např.: PAVLÍČEK, V. *O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb., IN.O české státnosti – úvahy a polemiky, 2/ o právech, svobodách a demokracii.* vyd. Praha, Karolinum, 2002, s. 119-122.

<sup>438</sup> Respektive jejich ustanovení, které jsou samostatně vykonatelné tzv. *self executing*.

Článkem 2 je tedy i z mezinárodního hlediska zajištěno dodržování základních lidských práv, lhotejno, zda jsou zaručeny normami práva vnitrostátního nebo mezinárodního.

Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání však zdaleka není jedinou mezinárodní smlouvou o ochraně lidských práv, která je z hlediska vězeňství významná.

Jednou z takových nejvýznamnějších smluv je Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsaná 4. listopadu 1950 v Římě, v ČR publikovaná jako sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí pod číslem 209/1992, Sb. Tato smlouva, která byla sjednaná v rámci Rady Evropy je základem regionální mezinárodněprávní ochrany lidských práv v Evropě.

V kontextu privatizace věznic je u této úmluvy nutno zmínit hlavně čl. 3., jež, podobně jako čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, stanoví, že „nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu.“<sup>439</sup> Z pohledu privatizace vězeňství je relevantní také čl. 4 stanovující zákaz otroctví a nucené práce, s výhradou práce běžně požadované při výkonu trestu nebo v době podmíněného propuštění z tohoto trestu.<sup>440</sup>

Ve stejném duchu je koncipován i čl. 4 a 5 Charty Evropské Unie<sup>441</sup>. Tento dokument ovšem není po formální stránce pramenem práva. Podobná ustanovení

---

<sup>439</sup> Srov. čl. 7 odst. 2 Listiny.

„Nikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu.“

<sup>440</sup> Srov. obdobně čl. 9 Listiny

<sup>441</sup> „Článek 4

Zákaz mučení a nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu. Nikdo nesmí být mučen ani podroben nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu.

Článek 5

Zákaz otroctví a nucených prací

1. Nikdo nesmí být držen v otroctví nebo nevolnictví. 2. Po nikom se nesmí vyžadovat, aby vykonával nucené práce.

3. Obchodování s lidmi se zakazuje.“

obsahuje i Všeobecná deklarace lidských práv vyhlášena 10. 12. 1948 Valným shromážděním OSN. Jedná se o články 4 a 5.<sup>442</sup>

Výše zmíněné dokumenty tedy, jak bylo řečeno, nejsou de-jure právně závazné, nicméně požívají takové autority, že ve vyspělých zemích de-facto závazné jsou.

V souvislosti s formálně nezávaznými právními dokumenty, které mají ovšem významný vliv na vězeňské systémy vyspělých, především pak evropských států, se je nutné zmínit o Evropských Vězeňských pravidlech.

Evropská vězeňská pravidla byla přijata Radou ministrů, tedy orgánem Rady Evropy, jako doporučení pro vlády členských států, aby se ve zákonodárné činnosti, respektive ve své vězeňské praxi jimi nechaly inspirovat.<sup>443</sup>

První podoba těchto pravidel byla přijata v roce 1987 jako Doporučení Rady Evropy č. R (87) 3. Druhá, upravená a zatím jejich poslední podoba, nahrazující podobu první, pak byla přijata jako Doporučení Rady Evropy č. R (06) 2, s odůvodněním, že „s ohledem na to, že doporučení č. R (87) 3 Výboru ministrů k Evropským vězeňským pravidlům je třeba podstatně přepracovat a aktualizovat, aby odráželo vývoj, k němuž došlo ve vězeňské politice, ukládání trestů a celkového řízení vězeňských systémů v Evropě.“<sup>444</sup>

Byť se v případě Evropských vězeňských pravidel, jak výše patrně, jedná o doporučení, požívají podobně jako Charta Evropské Unie nebo Všeobecná deklarace lidských práv natolik značné autority, že je lze jistým způsobem považovat za závazný právní dokument.<sup>445</sup>

Evropská vězeňská pravidla obsahují ve svých sto osmi článcích soubor doporučení týkajících se organizace a výkonu vězeňství. Z pohledu vstupu soukromého subjektu do vězeňství je pak třeba mít některá jejich ustanovení zvlášť na zřeteli.

---

<sup>442</sup> Čl. 4: „Nikdo nesmí být držen v otroctví nebo v nevolnictví; všechny formy otroctví a obchodu s otroky jsou zakázány.“ Čl. 5: „Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován krutému, nelidskému ponižujícímu zacházení nebo trestu.“

<sup>443</sup> Srov. *preamble Evropských vězeňských pravidel - Doporučení Rady Evropy č. R (87) 3.*

<sup>444</sup> Srov. *preamble Evropských vězeňských pravidel - Doporučení Rady Evropy č. R (87) 3.*

<sup>445</sup> Srov. KALVODOVÁ, V, *Evropská vězeňská pravidla – nejvýznamnější dokument mezinárodní penologie. Časopis pro právní vědu a praxi, r.1997, ročník 5, č. 1., s. 90.*

Evropská vězeňská pravidla ve své novelizované podobě s existencí soukromých vězeňských zařízení počítají, když v článku 88 uvádí, že, „pokud existují soukromě spravované věznice, musí se na ně vztahovat veškerá Evropská vězeňská pravidla.“

Ohledně státního dozoru čl. 92 stanoví, že „ve věznicích musí být pravidelně prováděny inspekce ze strany státních orgánů za účelem zjištění, zda jsou řízeny v souladu s požadavky zakotvenými v národní a mezinárodní legislativě a také s ustanoveními těchto pravidel.“ Výkon vazby nebo trestu odnětí svobody v nestátních vězeňských zařízeních tedy v zásadě vyloučen není, stát ovšem i v těchto zařízeních musí zajistit dohledovou činnost svých orgánů.

Ohledně výkonu práce uvězněných osob čl. 26.9 stanoví, že: „práci pro vězně zajistí vězeňská správa buď ve svých vlastních prostorách nebo ve spolupráci se soukromými podnikateli uvnitř nebo vně vězeňského ústavu.“ Evropská vězeňská pravidla v žádném ze svých ustanovení nevylučují možnost, aby vězeňská správa zajistila práci pro odsouzené tak, že by tito pracovali v prostorách soukromě spravovaného vězeňského zařízení. Veřejný sektor tedy při zajištění zaměstnání odsouzeným může se soukromým sektorem spolupracovat ovšem tato spolupráce musí být limitovaná. Limit této spolupráce vytyčuje čl. 26.8, který stanoví, že: „Přestože snaha o finanční zisk z výrobní činnosti ve vězeňských ústavech může znamenat cenný přínos pro zvyšování kvality a relevance výcviku, zájmy vězňů nesmí být tomuto účelu podřízeny.“

Při připuštění účasti soukromého subjektu na zaměstnávání uvězněných je tedy nutné akcentovat, že práce uvězněných nesmí patřit mezi primární zdroje příjmu tohoto subjektu.

Přiměřený profit soukromého partnera z práce uvězněných ovšem možný je, o čemž svědčí i to, že v případě rapotického projektu „část příjmů bude tvořit zisk plynoucí z využití pracovního potenciálu vězněných osob.“<sup>446</sup> Jak významnou část budou v rapotickém projektu činit zisky z práce odsouzených v poměru k celkovému zisku soukromého partnera zatím není jasně stanoveno, ovšem z dosavadních informací je patrné, že budou-li pracovní provozy soukromého partnera ziskové, zisk se bude mezi

---

<sup>446</sup> PPP Centrum, Posouzení návrhu na pilotní projekt PPP Vybudování věznice typu s ostrahou pro výkon trestu odsouzených osob, ze dne 9. května 2005, s. 3  
pouze v elektronické podobě dostupné z <http://www.pppcentrum.cz/res/data/004/000542.doc>

něho a veřejnou službu dělit v poměru 1:1 a tento zisk pak rozhodně nebude primárním příjmem soukromého partnera.

Na základě výše zmíněného lze tedy konstatovat, že představa, že vězeňská zařízení mohou být z ekonomického hlediska do jisté míry soběstačná, nebo že mohou dokonce prostřednictvím práce uvězněných generovat zisk, je tedy z hlediska Evropských vězeňských pravidel nepřijatelná.

Evropská vězeňská pravidla věnují mimo zaměstnávání uvězněných také značnou pozornost oblasti výběru, zaměstnávání a pracovních podmínek vězeňského personálu.

Pracovníci vězeňského personálu mají být především znalí účelu vězeňství a mají být prostřednictvím vedení příslušné věznice směřováni k co možná nejlepšimu dosažení tohoto účelu. „Při výběru nových pracovníků musí klást vězeňská správa velký důraz na požadavek jejich bezúhonnosti, lidskosti, profesionální způsobilosti i vhodnosti jejich osobnosti pro složitou práci, kterou budou muset vykonávat.“<sup>447</sup>

Evropská vězeňská pravidla tedy zodpovědnost za výběr personálu věznic přisuzují vězeňské správě, což by v případě hlubší formy spolupráce se soukromým sektorem, k jaké bylo přistoupeno například v Anglii a Walesu nebo v USA, mohlo v evropských kontinentálních zemích z pohledu Evropských vězeňských pravidel znamenat jisté komplikace.

Personálem, respektive požadavky na jeho výběr, se zabývají i jiné články Evropských vězeňských pravidel. „Pracovníci vězeňských zařízení mají být zpravidla zaměstnání na plný úvazek a mají mít status státního úředníka.“<sup>448</sup> „Jejich odměna má být natolik dostatečná, aby do řad vězeňských pracovníků přitahovala schopné lidi a stávající schopný personál udržela.“<sup>449</sup> „Pracovníkům vězeňských zařízení je třeba stanovit příslušné výhody a upravit podmínky služby s ohledem na náročný charakter jejich práce.“<sup>450</sup>

Uvedený výčet doporučení Evropských vězeňských pravidel ohledně vězeňského personálu je pouze demonstrativní. Jednotlivé vlády členských států Rady

---

<sup>447</sup> Evropská vězeňská pravidla - Doporučení Rady Evropy č. R (87), čl. 77

<sup>448</sup> Tamtéž čl. 78.

<sup>449</sup> Tamtéž čl. 79.1.

<sup>450</sup> Tamtéž čl. 79.2.

Evropy, respektive státní instituce těmto vládám podřízené, by se měly těmito doporučeními řídit. V případě hlubší spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým by ovšem ne všechna zmíněná doporučení mohla být akceptována. Názorným příkladem je VB která, byť je členem Rady Evropy, se ne všemi těmito doporučeními řídí, neboť při privatizaci vězeňského sektoru připouští zároveň s převodem jednotlivých vězeňských zařízení do soukromých rukou i přechod zaměstnanců těchto zařízení, a to včetně těch, kteří vykonávají strážní a dozorčí službu.

Podobným způsobem jako Evropská vězeňská pravidla jsou rovněž koncipována Standardní minimální pravidla pro zacházení s vězni a příslušná doporučení k nim, byť nejsou tak konkrétní, aktuální a propracovaná, neboť se jedná pouze o soubor jednotlivých rezolucí Hospodářské a sociální rady OSN, které byly přijaty mezi 29. srpnem a 1. zářím 1955.<sup>451</sup>

I tato pravidla obsahují pouze rámcová doporučení pro vlády členských států ohledně zacházení s uvězněnými osobami a výběrem a chování vězeňského personálu. I tato doporučení, podobně jako je tomu u Evropských vězeňských pravidel, nejsou bezprostředně právně závazná, ovšem i ony požívají velké mezinárodně právní autority, která jim, alespoň v kontextu vyspělých států, právní závaznost de-facto propůjčuje. Přestože se tato pravidla konkrétně o soukromých věznicích, na rozdíl od Evropských vězeňských pravidel z roku 2006, nezmiňují<sup>452</sup>, lze jejich ustanovení bezesporu i na soukromá vězeňská zařízení vztáhnout.

### **5.3.3. Privatizace vězeňství a evropské právo**

Článek 10a Ústavy, který do ní byl včleněn tzv. Euronovelou, umožňuje přenos některých pravomocí orgánu České republiky prostřednictvím mezinárodní smlouvy na mezinárodní organizaci nebo instituci. Česká republika je členem EU od 1.5. 2004 a od

---

<sup>451</sup> *Rezoluce OSN přijatá dne 30. srpna 1955*

*Standardní minimální pravidla pro zacházení s vězni, rezoluce přijatá dne 1. září 1955.*

*Výběr a výcvik personálu pro vězeňské a nápravné instituce, rezoluce přijatá 29. srpna 1955*

<sup>452</sup> *Srov. Evropská vězeňská pravidla - Doporučení Rady Evropy č. R (06) 2, čl. 88.*

té chvíle je povinna dodržovat závazky, které ji z jejího členství vyplývají.<sup>453</sup>

Evropské právo jako právo Evropských společenství (*acquis communautaire*) a právo Evropské unie označuje dva právní systémy existující relativně nezávisle na systému mezinárodního práva veřejného a právních řádech jednotlivých členských i jiných států.<sup>454</sup>

Evropské právo se samo otázkou privatizace vězeňského sektoru konkrétně nezabývá a to ani ve smyslu jeho zákazu, ani ve smyslu případné regulace. Četné aktivity některých členských států na poli spolupráce se soukromým sektorem v oblasti vězeňství tento fakt potvrzují.

Nicméně i když se evropské právo privatizací vězeňství přímo nezabývá, mnohá jeho ustanovení se privatizace vězeňství nepřímo dotýkají.

Z pohledu lidských práv se je nutné se přidržet ustanovení Charty základních práv a svobod Evropské unie, která byla přijata Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí a vyhlášena v prosinci 2000 v Nice. Tato Charta není, podobně jako Evropská vězeňská pravidla nebo Standardní minimální pravidla pro zacházení s vězni, právně závazná (tedy alespoň dosud), její ustanovení ovšem není možno přehlížet.

Z právně ekonomického pohledu realizace PPP projektů je třeba věnovat náležitou pozornost tzv. Maastrichtským konvergenčním kritériím, protože PPP projekty by se potenciálně mohly stát nástrojem zvyšování veřejného zadlužení. Podmínky konvergenčních kritérií vypočítává čl. 121 SES a tyto podmínky jsou kumulativní. K nejdůležitějším z těchto podmínek patří dosažení vysokého stupně cenové stability, zajištění, aby stav schodku veřejných financí nebyl nadměrný (čl. 104 SES) čili nepřesahoval 3% hrubého domácího produktu ročně, udržení dlouhodobého

---

<sup>453</sup> Kromě čl. 1 odst. 2 Ústavy (Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva) srov. především tzv. povinnost loajality obsaženou v čl. 10 SES (Členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy, nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho poslání. Zdrží se jakýchkoliv opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů této smlouvy.)

viz k tomu TICHY, L.;ARNOLD, R., SVOBODA, P., et. al. *Evropské právo*. 3.vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 69 - 71

<sup>454</sup> Srov. TICHY, L.;ARNOLD, R., SVOBODA, P., et. al. *Evropské právo*. 3.vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 27

zadlužení tak, aby nepřekročilo 60% hrubého domácího produktu celkem a dodržování kursového rozpětí měny, vyplývající z účasti v Evropském měnovém systému po dobu alespoň dvou let, aniž by došlo k devalvaci.

Ekonomickým aspektům spolupráce veřejného a soukromého sektoru ve vězeňství je věnována druhá kapitola této práce.

## **5.4 Věznice Rapotice – pilotní projekt spolupráce veřejného a soukromého sektoru na poliv vězeňství v ČR**

### **5.4.1 Stav českého vězeňství a legislativní kroky vedoucí k projektu věznice Rapotice**

České vězeňství musí, stejně jako vězeňství jiných vyspělých evropských států čelit, řadě problémů, z nichž k nejpalčivějším patří problém přeplněnosti věznic a s tím související potřeba zajistit uvězněným patřičné životní standardy v souladu s Evropskými vězeňskými pravidly.<sup>455</sup> Je varující, že v současnosti činí reálná podlahová plocha na jednoho odsouzeného 3,96 m<sup>2</sup>. Kdyby byly do výpočtu podlahové plochy připadající na jednoho odsouzeného zahrnuti i odsouzení čekající na nástup výkonu trestu, pak by tato plocha činila pouze 3,06 m<sup>2</sup>.<sup>456</sup>

Problém nedostatečné vězeňské kapacity s sebou logicky přináší zvyšování finančních nákladů na provoz a rekonstrukci vězeňských zařízení stávajících a nutnost vynakládat další finanční prostředky na rekonstrukce či budování vězeňských zařízení nových.

Česká republika, stejně jako většina postsocialistických zemí, bude muset pro zajištění výše zmíněných standardů vynaložit značné finanční prostředky. Taktéž bude nutné, i v souvislosti se zostřující se represí, kromě rekonstrukce stávajících vězeňských zařízení vybudovat vězeňská zařízení nová.<sup>457</sup>

---

<sup>455</sup> Doporučení Rady Evropy č. R (06) 2

<sup>456</sup> Outline Business Case (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typu s ostrahou formou PPP v lokalitě Rapotice 16. duben 2007, vypracovalo konsorcium Delloite., advokátní kancelář Havel&Holásek, s. 47

<sup>457</sup> *Stáří vězeňských zařízení v ČR je uvedeno v tabulce řazené jako příloha IX této práce.*



„I když byla v posledních 20 letech vězeňské službě předána řada ubytovacích kapacit, šlo většinou o objekty, které opustila armáda, objekty, které bylo nutno rekonstruovat s velkými náklady nebo o objekty velmi zchátralé. Tyto objekty pak většinou stejně neumožnily vybudovat vězeňské objekty dle moderních vězeňských standardů.“<sup>458</sup>

Od roku 1989 se sice v oblasti vězeňství udály rozsáhlé změny, které vedly k pronikavému zlepšení vězeňských standardů nejen co se ubytování a resocializačních programů týče, do doby než se vězeňské standardy budou moci srovnávat s vyspělými evropskými vězeňskými systémy je ještě daleko. K dosažení úrovně vyspělých evropských zemí bude třeba do obnovy a výstavby českého vězeňského systému, především jeho hmotných složek, investovat značné finanční prostředky.

Vězeňská služba si je tohoto problému vědoma, když shrnuje současné problémy českého vězeňství a podává možný nástin jejich řešení ve svém programovém dokumentu z roku 2005 nazvaném „Koncepce rozvoje českého vězeňství do roku 2015“ v němž ke stavu českých vězeňských zařízení a množství finančních prostředků do nich investovaných konstatuje následující: „Objemy rozpočtových prostředků každoročně vynakládané na vězeňství jsou faktorem, který zásadním způsobem ovlivňuje rozvoj moderního penologického systému. Při zachování současného objemu rozpočtových prostředků navýšených o běžnou inflaci nelze očekávat výraznější přibližování stavu českého vězeňství standardu obvyklému v členských státech Evropské unie. Ubytovací kapacity jsou překračovány, programy cílené na neutralizaci kriminogenních potřeb vězňů se nedaří zajišťovat v plné míře, investiční výstavba stagnuje. Řada vězeňských staveb je značně zchátralá, rekonstrukce jsou odkládány a zpožďuje se obnova strojů a zařízení“<sup>459</sup>

---

<sup>458</sup> HORNA, O., Bezpečnost zařízení a úloha personálu, IN:

Evropské vězeňské systémy : sborník z mezinárodní konference konané ve dnech 21. – 25.6. 2004 v Kroměříži pod záštitou pana Waltera Schwimmera, generálního tajemníka Rady Evropy, a Výboru pro obranu a bezpečnost Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR/ Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky ; (uspořádal Lubomír Bajcura). – vyd. 1. Praha : Vězeňská služba České republiky , 2004., s. 242

<sup>459</sup> Koncepce rozvoje českého vězeňství do roku 2015. r. 2005, Vězeňská služba ČR, Generální ředitelství, Pankrác, s. 27

Spolupráce Vězeňské služby, respektive Ministerstva spravedlnosti, respektive veřejného sektoru se sektorem soukromým se ve světle výše zmíněného jeví, tak jako i v jiných zemích na západ od našich hranic, jako jedno z řešení těchto problémů.

Spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým v českém vězeňství již existuje, co do rozsahu a složitosti se však tyto formy spolupráce s PPP projekty v žádném z jejich podob nedají srovnávat.

V současné době vykonávají v českém vězeňství soukromé subjekty jen některé dílčí činnosti, jako například služby spojené stavebnictvím a s tím souvisejícími projekčními pracemi, revizí přístrojů a technických zařízení, oprav a údržby majetku, ale i zajišťování některé, zvláště pak specializované<sup>460</sup>, zdravotní péče o uvězněné.<sup>461</sup>

I přesto je však již dnes možno bezesporu konstatovat, že účast soukromého sektoru ve vězeňství je v porovnání se začátkem devadesátých let dvacátého století diametrálně vyšší a nárůst bude nepochybně pokračovat, ať už v České republice k privatizaci ve vězeňství dojde, nebo nikoliv.

O zapojení privátního partnera se v českém vězeňství hovoří již od roku 1997. V tomto roce začaly přípravy nového zákona o výkonu trestu odnětí svobody, který je dodnes platný a účinný a ve sbírce zákonů publikovaný pod č. 169/1999 Sb.

Reálné úvahy o vybudování věznice s ostrahou za významné účasti soukromého partnera v takovém rozsahu, že by se de-facto jednalo o privatizaci části vězeňského systému, se objevily však až po roce 2000, tedy v době, kdy součástí českého právního řádu ještě nebyl koncesní zákon, který byl schválen až 14. března 2006 a účinnosti nabyl 3 měsíce po svém vyhlášení. Tehdy de-lege lata ještě zadavatel neměl možnost volby, kterou má právě ode dne účinnosti koncesního zákona, a sice jestli projekt soukromě spravovaného vězeňského zařízení uskuteční formou klasické veřejné zakázky, nebo formou PPP projektu. Dnes již tedy takovou možnost má a bylo rozhodnuto, jak bude níže uvedeno, že projekt nové věznice za účasti soukromého partnera – věznice v Rapoticích – bude uskutečněn na základě koncesního zákona.

---

<sup>460</sup> *Jedná se vesměs o takovou péči, kterou není možné pro svoji složitost nebo specifickou povahu zajistit ve vězeňských zdravotnických zařízeních.*

<sup>461</sup> NAVRÁTILOVÁ, J. Výkon trestu odnětí svobody v nestátních objektech. In *Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. uspořádaly Vanduchová.M; Gřivna.T. vyd. Praha, Právnická Fakulta UK, 2008, s. 210-217*

K prvním faktickým legislativním krokům vedoucím k realizaci PPP projektů v ČR bylo, mimo legislativních prací na výše zmíněném koncesním zákoně, usnesení vlády ČR č. 7 ze dne 7. ledna 2004, které ukládalo Ministerstvu financí aby do 31. prosince 2004 ve své působnosti zřídilo Centrum pro implementaci Partnerství veřejného a soukromého sektoru. Na základě tohoto usnesení tak bylo 1. července 2004 založeno PPP Centrum.

Dalším legislativním krokem v oblasti budoucí realizace PPP projektů, které přímo navazovalo na výše zmíněné usnesení vlády č. 7 ze 7. ledna 2004, bylo usnesení vlády ČR č. 791 ze dne 25. srpna roku 2004, ve kterém byly mimo jiné schváleny legislativní změny, v kontextu připravovaného koncesního zákona a schválena „Kritéria pro předložení návrhu pilotního projektu Partnerství veřejného a soukromého sektoru“.

#### **5.4.2. Charakteristika projektu věznice Rapotice – pilotního PPP projektu v oblasti vězeňství v ČR**

K pojmu pilotního PPP projektu obecně je možné říct, že se jedná o takový PPP projekt, jež má v praxi ověřit možnost spolupráce veřejného sektoru se soukromým subjektem v konkrétní oblasti. V oblasti vězeňství je projekt věznice Rapotice právě takovým pilotním projektem.

Vzhledem k právní, technické i ekonomické náročnosti takového projektu je obvyklé, že je k jeho realizaci nutno angažovat, mimo zadavatele a koncesionáře, ještě třetí stranu - další subjekt z řad soukromého sektoru – na který je možné přenést organizačně poradenské záležitosti. Tímto subjektem bývá zpravidla renomovaná poradenská kancelář, popřípadě poradenské konsorcium sestávající se z více subjektů.

I v České republice bylo přikročeno k angažování poradenského konsorcia. Toto konsorcium bylo vybráno na základě veřejné zakázky. Výzva ke kvalifikaci k této veřejné zakázce byla uveřejněna 4. října 2005 na Centrální adrese.<sup>462</sup> Na počátku roku 2006 bylo vybráno na základě této veřejné zakázky poradenské konsorcium společností Delloite CZ, Atkins s.r.o. a advokátní kanceláře Havel&Holásek, v.o.s.

Práce poradenského konsorcia na modelování projektu Rapotice byla oficiálně zahájena v dubnu téhož roku.

---

<sup>462</sup> [www.centralniadresa.cz](http://www.centralniadresa.cz)

Činnosti tohoto poradenského konsorcia je možno rozdělit do 5 fází. Každá fáze má následující cíle:<sup>463</sup>

#### **Fáze 0**

Zpracování příslušné dokumentace pro územní řízení a vypracování minimálně dvou variantních situačních řešení.

#### **Fáze 1**

Zpracování Studie proveditelnosti (Otlive Business Case – OBC), jejímž úkolem je prověřit vhodnost konceptu – ověřuje se technická a právní projektu, možnosti aplikace rozličných právních a technických variant řešení. Dále dochází k ověřování komplexní ekonomické výhodnosti jednotlivých variant pro zadavatele a rizik, která by mohla z různých variant řešení pro zadavatele, ale i pro koncesionáře plynout.

Tato studie byla podkladem pro kladné rozhodnutí zadavatele (Ministerstvo spravedlnosti, respektive Vězeňská služba ČR) o tom, že daný projekt uskuteční a že se tak stane formou PPP.

#### **Fáze 2**

Příprava výběrového řízení na soukromého partnera PPP projektu, které povede ke schválení návrhu smlouvy a zadávací dokumentaci.

#### **Fáze 3**

Konečný výběr soukromého partnera PPP projektu, který povede ke schválení konečného znění koncesní smlouvy a zadávací dokumentace.

#### **Fáze 4**

Monitorování průběhu projektu, poskytování podpory a konzultací zadavateli v průběhu realizace projektu.

V současné době je dokončena fáze 0 a 1 a již na jaře roku 2009 měla být dokončena fáze dvě. Tak se ovšem nestalo. Z informací poskytnutých Ministerstvem spravedlnosti na podzim roku 2009 vyplývalo, že Ministerstvo spravedlnosti má stále zájem na vybudování věznice v Rapoticích prostřednictvím PPP spolupráce a že tato fáze výběru koncesionáře by měla být dokončena do konce roku 2009. V době uzavření této práce (září 2010) však stále ukončena nebyla. Podle původních plánů mělo tedy být

---

<sup>463</sup> HÜTTNEROVÁ, R.. Vývoj projektu PPP ve Vězeňské službě České republiky. České vězeňství. 2007, r. 15., č. 2., s. 20-21.

v první polovině roku 2009 zahájeno výběrové řízení na výběr privátního partnera (koncesionáře), jehož ukončení se předpokládalo v letošním roce (2010). V letošním roce měla být taktéž započata s výstavba. V souvislosti s výsledky voleb a prohlubující se rozpočtovou krizí je pak otázkou, kdy bude veřejný partner vybrán, nebo zdali nebude projekt věznice Rapotice zmražen.

I přestože výběrové řízení na soukromého partnera - koncesionáře, který by měl rapotický projekt realizovat, dosud zahájeno nebylo a otázkou je, jestli se tak stane, jsou známy základní parametry, které by měly být při jeho realizaci dodrženy a i přesto, že se zejména finanční stránka tohoto projektu v současné době přehodnocuje, lze očekávat, že tyto parametry zůstanou v zásadě nezměněny, i kdyby byl tento projekt nakonec na několik let pozastaven.

Na základě zmíněného usnesení vlády č. 791 z 25. srpna roku 2004, respektive na základě zadání Ministerstva financí, vypracovalo PPP Centrum dokument s názvem „Posouzení návrhu na pilotní projekt PPP - vybudování věznice typu s ostrahou pro výkon trestu odsouzených osob“. V tomto dokumentu je uceleně obsažena charakteristika takových parametrů věznice, jaké bude zadavatel požadovat a jaké bude muset uchazeč z řad soukromého sektoru v koncesním řízení splnit. S níže uvedenými parametry bylo kalkulováno i v studii proveditelnosti (dále také označena jako OBC<sup>464</sup>), kterou vypracovalo zmíněné poradenské konsorcium.

Úkolem soukromého partnera v projektu věznice v Rapoticích bude navržení, vybudování, financování, údržba a provoz (DBFO) věznice s ostrahou pro výkon trestu odnětí svobody s kapacitou 500 odsouzených, jež bude splňovat evropské standardy. Vězeňská služba ČR poté stanoví výstupní specifikaci služby a zajistí taktéž ostrahu odsouzených. Samotný objekt věznice, jak je již patrné ze zvolené formy realizace projektu (DBFO), zůstane po celou dobu spolupráce ve vlastnictví zadavatele tedy státu.

Jde-li o movitý a další majetek tvořící vybavení Věznice, ten bude částečně ve vlastnictví soukromého partnera, podle toho, kdo daný majetek v rámci té které části věznice bude používat. Pokud by došlo k insolvenčnímu řízení pouze tento majetek, nikoliv majetek celého vězeňského zařízení, jak by tomu bylo v případě, kdy by i samotné vězeňské

---

<sup>464</sup> Outline Business Case

zařízení vlastnil soukromý partner.<sup>465</sup> V případě ukončení Koncesní smlouvy bude stát od soukromého partnera moci odkoupit majetek, který do té doby patřil soukromému partnerovi.

Věznice bude tedy pomyslně rozdělena na soukromou a veřejnou část.

Soukromou částí věznice se rozumí ta část provozních činností, které bude vykonávat soukromý partner a za něž tento partner také ponese odpovědnost. Provozní náklady, které budou souviset se soukromou částí provozu věznice budou během projektu hrazeny soukromým partnerem.

Veřejnou částí věznice se rozumí ty provozní činnosti, které budou ve věznici vykonávány Vězeňskou službou ČR. Za tyto činnosti bude mít odpovědnost právě Vězeňská služba ČR. Typově se jedná zejména o výkon takových činností, které nelze vzhledem k stávajícímu právnímu stavu soukromému partnerovi svěřit. Finanční náklady na tyto činnosti budou hrazeny z rozpočtových zdrojů Vězeňské služby.<sup>466</sup>

Na straně veřejného sektoru, tedy státu, tedy na straně zadavatele, stojí Ministerstvo spravedlnosti ČR a Vězeňská služba ČR. Strategickým záměrem zadavatele je přiblížit výkon trestu odnětí svobody, respektive zajišťování vězeňské infrastruktury a podpůrných služeb v této věznici, evropským standardům a praxi vyspělých evropských států. Zadavatel prostřednictvím pilotního projektu Rapotické věznice usiluje o vyřešení následujících problematických aspektů, se kterými se české vězeňství obecně potýká:

- „řešit současný problém přeplněnosti stávajících vězeňských zařízení a zvýšit ubytovací kapacitu pro odsouzené
- snížit jednorázové finanční zatížení státního rozpočtu v oblasti investičních výdajů.

---

<sup>465</sup> *O majetkových aspektech a různých variantách vlastnictví majetku a rizik a výhod s nimi spojených bude podrobně pojednávat část. 5.3.6 této práce.*

<sup>466</sup> *Souhrnná charakteristika PPP projektu věznice v Rapotících je z důvodu obsáhlosti a větší přehlednosti uvedena v přílohách X-XIV (Charakteristika zvolené PPP varianty aplikované na projekt věznice Rapotice, Charakteristika zvažované PPP varianty (DBFO) v kontextu věznice Rapotice, Předběžné rozdělení služeb ve věznici Rapotice, které bude vykonávat veřejný a které soukromý partner, Schématická organizační struktura PPP projektu Rapotice, Předpokládaná vnější podoba věznice Rapotice budovaná formou)*

- Formou PPP projektu zajistit infrastrukturu a vybrané služby věznice typu s ostrahou o ubytovací kapacitě 500 osob s následným rozložením činností: partner ze soukromého sektoru by měl věznici navrhnout, postavit, financovat a provozovat po vymezené období. Vězeňská služba určí výstupní specifikaci služby a zajistí ostrahu odsouzených
- ověřit možnosti spolupráce se soukromým sektorem formou PPP v oblasti vězeňství jako standardním nástrojem pro zajištění potřeb vězeňské služby<sup>467</sup>

Zadavatel má značný zájem na tom, aby kapacita objektu umožnila aplikovat všechny moderní poznatky péče ve výkonu vazby a trestu odnětí svobody.

Rapotický projekt by měl umožnit, aby byli odsouzení ubytováni maximálně v počtu dvou osob na jednu místnost a umožnit jejich zaměstnávání tak, aby min. 60% odsouzených mohlo být zaměstnáno přímo v areálu věznice ať už při jejím provozu, nebo v provozních prostorách věznice samotné.

V koncesní smlouvě bude ovšem muset být přesně specifikováno, které činnosti budou považovány za zaměstnání, neboť současné předpisy Vězeňské služby považují za zaměstnané i ty uvězněné, kteří se nad určitý objem hodin účastní resocializačních nebo reintegračních programů, popřípadě během výkonu trestu odnětí svobody studují.

Co se týče eventuálního zisku z práce odsouzených, tak by neměl být záporný. Jinými slovy, v základní variantě se počítá s tím, že výrobní provozy nebudou ve ztrátě a budou vykazovat alespoň nulový zisk. Pakliže by vykázaly kladný zisk, tak 50 % z tohoto zisku připadne Vězeňské službě a druhých 50 % pak soukromému partnerovi. Tím bude splněna podmínka obsažená v čl. 26.8. Evropských vězeňských pravidel, a sice že pracovní provozy vězeňského zařízení mohou být ziskové, zájmy vězňů tomu ovšem nesmí být podřízeny a zároveň zisk z pracovních provozů nesmí být primárním zdrojem příjmu pro soukromého partnera. Nutno ovšem podotknout, že zahraniční zkušenosti ukazují, že zisk z práce odsouzených ve výrobě ve srovnání s výší plateb za dostupnost pravděpodobně nebude příliš významný.<sup>468</sup>

<sup>467</sup> Zdroj: PPP centrum. Výstavba a provoz věznice s ostrahou – verze z listopadu 2008 – dostupná na webových stránkách PPP Centra z <http://www.pppcentrum.cz/res/data/005/000647.doc>

<sup>468</sup> Srov. *Outline Business Case (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typu s ostrahou formou PPP v lokalitě Rapotice 16. duben 2007 s. 84.*

Otázkou, která dosud v projektu věznice v Rapoticích není s konečnou platností uzavřena, je poskytování zdravotní péče uvězněným.

Podle § 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 555/1999 Sb., o vězeňské službě a justiční strážci (Dále jen ZVS) poskytuje Vězeňská služba zdravotní péči odsouzeným osobám. Blíže je tento úkol rozveden v nařízení ministra spravedlnosti č. 1/2001, které v § 3 odst. 1 stanoví, že zdravotní péče se odsouzeným poskytuje buď přímo prostřednictvím Vězeňské služby nebo prostřednictvím jiného zdravotnického zařízení.

To, jestli při poskytování zdravotní péče ve vězení dochází k omezování základních práv a svobod uvězněných, může být sporné. Dle § 27 odst. 3 ZVT nemají osoby ve výkonu trestu právo na svobodnou volbu lékaře a zdravotnického zařízení. Toto ustanovení je v souladu s § 9 odst. 2 zákona č. 20/1966, o péči o zdraví lidu, který stanoví, že: „Občanům s výjimkou osob ve vazbě a ve výkonu trestu odnětí svobody se umožňuje volba lékaře, klinického psychologa a zdravotnického zařízení.“ Dle mého názoru ovšem při výkonu samotné lékařské činnosti k žádnému omezování osobní svobody nedochází. (Jinou otázkou je např. uložení povinného léčení nebo vyšetření). K omezení osobní svobody sice dojít může, zvláště v případě eskorty do zařízení mimo věznici, nebo zajištění ostrahy nemocného v daném lékařském zařízení ať už uvnitř, nebo vně věznice. Pakliže toto omezení však fyzicky vykonává Vězeňská služba, o protizákonnou situaci se nejedná.

Z právního hlediska tedy nepovažuji za problematické, pokud by zdravotní péči v objektu věznice Rapotice zajišťoval soukromý partner, protože zákon výslovně neuvádí, že zdravotní péči musí odsouzeným poskytovat výlučně lékař Vězeňské služby. Vězeňská služba je za poskytování zdravotnické péče pouze odpovědná, nemusí ji však vykonávat sama. Domnívám se, že kromě zajištění praktického lékaře a vybavení jeho ordinace by soukromý partner v rámci věznice mohl být odpovědný i za vyhledávání vhodných specializovaných zdravotnických zařízení v dosahu věznice, a to včetně uzavírání příslušných smluv s takovými zdravotnickými zařízeními. V případě, že by ale soukromý partner v této své roli selhal, musela by Vězeňská služba z titulu své odpovědnosti zajištění lékařské péče neprodleně převzít.

Co se stavebních parametrů věznice týče, tak má být dimenzována takovým způsobem, aby odsouzení, kromě pracovních provozů měli k dispozici i prostory pro zájmovou činnost (učebny, dílny, posilovna) i kulturní programy.



Soukromý partner bude muset zajistit, aby ubytovací prostory na jednoho uvězněného činily v souladu se standardy určenými Evropskými vězeňskými pravidly minimálně 6 m<sup>2</sup>.<sup>469</sup>

Ubytovací prostory mají být navrženy a vybudovány tak, aby 75 % celkové ubytovací kapacity byly jednolůžkové ložnice a 25 % ložnice dvoulůžkové. Každá ubytovací místnost musí být vybavena umyvadlem a WC.

Odsouzení ve věznici v Rapoticích by měli být rozčleněni na skupiny o zhruba 25 osobách, v jejichž rámci se lépe uplatní specifický přístup v zacházení. Každá ze skupin odsouzených by měla mít k dispozici sprchy a společenskou místnost.

Vězeňský areál v Rapoticích by měl mít následující součásti:

- „ubytovna pro zaměstnance – příslušníky vězeňské služby
- nástupní a výstupní oddělení a oddělení pro výkon kázeňských trestů
- zdravotnické zařízení (ordinace praktického lékaře, zubního lékaře),
- ubytovna pro zaměstnance – příslušníky vězeňské služby
- administrativní budova pro zajištění výkonu činnosti personálu, šatny a sociální zázemí a ostatní provozní prostory sloužící pro garážování, skladování a výdej materiálů,
- výrobní haly s možností zaměstnat 60 % odsouzených.“<sup>470</sup>

Ohledně zajištění bezpečnosti Rapotické věznice požaduje zadavatel, aby byl areál ohrazen betonovou zdí do výšky 5 metrů a vnitřním plotem dosahujícím výšky minimálně 3,5 metrů. Vnitřní a vnější signálně zabezpečovací prostředky budou realizovány v rozsahu vnitřních předpisů Vězeňské služby ČR.

Co se zabezpečení a spolupráce se soukromým partnerem týče, byla by patrně dosažena značná úspora, pakliže by některé činnosti související s ostrahou odsouzených mohl vykonávat soukromý sektor a Vězeňská služba by pak mohla pro zajištění ostrahy vyčlenit menší počet zaměstnanců. Jak již však bylo řečeno, za stávajícího právního stavu to není možné. Proto bude muset být případná redukce pracovníků Vězeňské

---

<sup>469</sup> Srov. *Evropská vězeňská pravidla – Doporučení Rady Evropy č. R (06) 2, čl. 96.*

<sup>470</sup> Zdroj. PPP centrum. Výstavba a provoz věznice s ostrahou – verze z listopadu 2008 – dostupná na webových stránkách PPP Centra z <http://www.pppcentrum.cz/res/data/005/000647.doc>

služby nutných k ostraze věznice realizována pouze aplikací moderních zabezpečovacích zařízení nebo příslušných architektonických prvků.

Architektonický návrh podoby věznice zpracuje soukromý partner v limitech územního rozhodnutí, které bude získáno v rámci služeb Poradenského konsorcia. Toto konsorcium vypracuje dokumentaci potřebnou pro územní rozhodnutí. Co se samotného stavebního povolení týče, jeho získání bude odpovědností soukromého partnera.<sup>471</sup> Pro veřejný sektor by bylo žádoucí, kdyby se právě kvůli možným personálním úsporám stran zabezpečení aktivně na jednání o definitivní architektonické podobě věznice podílel.

Do dalších činností k zajištění zabezpečení věznice, které budou uvedeny níže, sice soukromý subjekt zapojit lze, toto zapojení je však diskutabilní a do jisté míry kontroverzní a jeho realizace by vyžadovala určité legislativní zásahy.

Zapojení soukromého sektoru do bezpečnostních činností, aniž by došlo k překročení zákona, by bylo možné například při běžné kontrole návštěvníků věznice. Dle mého názoru činnosti jako kontrola zavazadel nebo ověření totožnosti nezasahují do základních práv a svobod těchto osob a ani zákonem nejsou svěřeny do výlučné pravomoci Vězeňské služby. To však rozhodně neplatí v případech, kdy by byla požadována osobní prohlídka návštěvníků, neboť tou by již bylo zasahováno do osobní svobody a takovou prohlídku by musel provádět příslušník Vězeňské služby.

Dalším možným, i když opět problematickým, zapojením soukromého subjektu do zajištění bezpečnosti je transport odsouzených, konkrétně zajištění řízení transportního vozidla.<sup>472</sup> Při samotné přepravě odsouzených osoba řidiče vozidla zpravidla nepřichází do přímého kontaktu s odsouzenými a tudíž ani neomezuje jejich práva a svobody. Problémem v současné době ovšem představuje vnitřní předpis Vězeňské služby, a sice nařízení generálního ředitele č. 11/2006, o vězeňské a justiční strážní, které ve svém § 41 určuje, že řidič motorového vozidla musí být příslušníkem Vězeňské služby. Aby mohla řízení motorového vozidla zajišťujícího transport odsouzeného vykonávat osoba soukromého zaměstnavatele, bylo by nutné citované ustanovení změnit. Kontroverze tohoto opatření ovšem, dle mého názoru, spočívá

---

<sup>471</sup> *Předběžná podoba věznice v Rapoticích je znázorněna v příloze XIV této práce*

<sup>472</sup> *samotné eskortování, tedy výkon dozoru nad eskortovaným je dle §2 odst. 1 zákona o výkonu trestu výlučnou pravomocí Vězeňské služby.*

v tom, že tímto by došlo k oslabení eskorty co do počtu ozbrojených osob, neboť za současného stavu je řidič Vězeňské služby vykonávající transport odsouzeného (uvězněného) ozbrojen, což by v případě řidiče coby zaměstnance soukromého subjektu nebylo přípustné.

Soukromý partner by také mohl zajišťovat příjem pošty a balíčků, ne ovšem jejich kontrolu, protože tím by došlo k omezení listovního tajemství a k něčemu takovému je dle § 27 odst. 2 ZVT výslovně oprávněna Vězeňská služba.

Do zabezpečení ostrahy věznice je tedy možné soukromého partnera zapojit výše zmíněnými způsoby. Jeho širší uplatnění na poli bezpečnosti za současného právního stavu není možné, nedá se však vyloučit, že se právní prostředí doby trvání spolupráce změní a pravomoci soukromého partnera budou rozšířeny.

Předpokládaná délka kontraktu je 25 let. Kalkulace investičních nákladů pro rok 2004 byla stanovena, při zohlednění 19% sazby DPH a kurzu koruny 30,00 Kč/EUR, takto:

- investiční náklady výstavby: 1,1 mld. Kč (EUR 37 mil. )
- předpokládané roční provozní náklady: 135 mil. Kč (EUR 4,5 mil. )

Nad rámec těchto výdajů je nutné vymezit částku zhruba 1,6 mld. Kč, kterou bude nutno vyčlenit ze státního rozpočtu na platy příslušníků Vězeňské služby (odhad po dobu 25 let).<sup>473</sup>

Nicméně, jak bylo uvedeno výše, tyto údaje budou Ministerstvem spravedlnosti revidovány. Nová finanční kalkulace v době uzavření této práce nebyla k dispozici.

Co se rozložení rizik týče, měl by soukromý subjekt nést zejména riziko dostupnosti služby, riziko projektové, finanční, provozní a riziko stavební.<sup>474</sup>

Ohledně plateb soukromého sektoru bude stanoveno, že zadavatel bude pravidelně hradit koncesionáři poplatky za dostupnost poptávané a poskytované

---

<sup>473</sup> PPP Centrum, Posouzení návrhu na pilotní projekt PPP Vybudování věznice typu s ostrahou pro výkon trestu odsouzených osob, ze dne 9. května 2005, s. 3 pouze v elektronické podobě dostupné z <http://www.pppcentrum.cz/res/data/004/000542.doc>

<sup>474</sup> *Předpokládané rozložení rizik mezi soukromého a veřejného partnera je obsaženo v tabulce Přehled hlavních rizik PPP projektu Rapotice a jejich rozdělení mezi veřejného a soukromého partnera zařazených jako příloha č VIII. této práce*

služby.<sup>475</sup> V této souvislosti bude nutné stanovit kritéria umožňující zjistit, která služba<sup>476</sup> a v jaké míře je dostupná k užívání a která nikoliv. V případě nedostupnosti některé ze služeb pak bude nutné stanovit soukromému partnerovi patřičnou penalizaci. Tato kritéria stanoví až koncesní smlouva, veřejný sektor má ale jasnou představu o základních rysech platebního mechanismu, který charakterizují následující body:

- Ministerstvo spravedlnosti bude platit soukromému partnerovi platby za dostupnost požadované infrastruktury a služeb po dobu 24 let,
- Platby za dostupnost pokryjí 100% nákladů soukromého partnera spojených s návrhem, výstavbou, provozem (pouze soukromé části věznice) a financováním věznice,
- Platby za dostupnost obsáhnou i požadovaný zisk soukromého partnera,
- Placení plateb za dostupnost bude zahájeno teprve po dokončení výstavby věznice a jejím zprovozněním v kvalitě požadované veřejným sektorem,
- Platby za dostupnost budou fixní a jejich provozní složka bude podléhat indexaci o definovaný cenový index,
- Je pravděpodobné, že platby za dostupnost budou hrazeny soukromému partnerovy pololetně,
- Platby za dostupnost nebudou zahrnovat personální a provozní náklady spojené s prací odsouzených. Budou-li pracovní provozy ve ztrátě, bude jejich ztráta hrazena veřejným sektorem,
- Platby za dostupnost by mohly být sníženy o tzv. garantovaný příjem související s prací odsouzených,
- Během celé doby trvání koncesního projektu bude aplikován systém monitoringu kvality požadovaných služeb,
- V případě nedodržení kvalitativních standardů, které budou podrobně definovány v koncesní smlouvě, budou aplikovány srážky z pravidelných plateb za dostupnost,

---

<sup>475</sup> *O platebních mechanismech srov. Outline Business Case (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typu s ostrahou formou PPP v lokalitě Rapotice 16. duben 2007 s. 82-86*

<sup>476</sup> *Např. vězeňská cela*

- V případě častého a dlouhodobého nedodržování stanovených výkonových parametrů umožní koncesní smlouva nahrazení soukromého partnera, popřípadě převzetí provozu věznice ze strany Vězeňskou službou.<sup>477</sup>

„Část příjmů bude tvořit zisk plynoucí z využití pracovního potenciálu vězněných osob.“<sup>478</sup> Již bylo uvedeno, že pakliže budou pracovní provozy věznice ziskové, bude se zisk mezi soukromého partnera a Vězeňskou službu dělit v poměru padesát na padesát.

---

<sup>477</sup> Zdroj: tamtéž s. 83

<sup>478</sup> Tamtéž s. 3

## 5.5. Shrnutí

Na základě výše zmíněného je tedy možné tuto kapitolu uzavřít následujícím:

Co se týče souladu možné privatizace vězeňství ČR v kontextu práva vnitrostátního, je nutno si nejprve uvědomit, že obecně existují dva přístupy k privatizaci vězeňství. Jedná se o princip tzv. francouzského modelu<sup>479</sup> a princip, kdy je spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem v oblasti vězeňství hlubší a soukromý subjekt vykonává i ostrahu daného zařízení a přímo se podílí na omezování svobody uvězněného.

Poté je možné posuzovat soulad těchto dvou přístupů s vnitrostátním právem. Tento soulad je nutné nejprve posuzovat v kontextu norem práva ústavního, neboť se jedná o normy největší právní síly, a poté z pohledu norem ostatních tj. zákonů a podzákonných právních předpisů.

Zatímco tzv. francouzský model privatizace vězeňství, za dodržení všech podmínek charakterizujících demokratický právní stát, dle mého názoru, s Ústavou ČR konformní je, hlubší formy spolupráce, respektive formy privatizace vězeňství zvolené v USA a VB, nemají v současném právním řádu, respektive ústavním, pořádku oporu.

Z hlediska úrovně zákonů a podzákonných norem není privatizace vězeňských zařízení formou tzv. francouzského modelu partnerství na překážku.

Nejvýznamnějším legislativním krokem poslední doby v oblasti obecné spolupráce soukromého a veřejného sektoru bylo přijetí koncesního zákona a příslušná úprava souvisejících právních předpisů. V souvislosti s touto spoluprací, nejen v oblasti vězeňství, vznikly i odpovídající instituce – na straně veřejného sektoru PPP Centrum a Oddělení regulace a metodiky PPP v rámci Ministerstva financí, na straně soukromého sektoru pak zejména Asociace PPP.

Dle mého názoru, pakliže by byl zvolen model, kde by soukromý partner v daném vězeňské zařízení přebíral byt i jen částečně úlohy, které v současné době náleží Vězeňské službě, by bylo pro garanci práv odsouzených a obviněných zaručených Listinou a Ústavou *de lege ferenda* žádoucí, aby se výše zmíněné

---

<sup>479</sup> *Též nazývaného jako model smíšený, nebo semi private detention.*

povinnosti, které má dle zmíněných zákonných ustanovení v současné době Vězeňská služba ČR, vztahovaly i na soukromého partnera.

V této souvislosti by proto bylo v budoucnu třeba zvážit případné doplnění předmětných zákonů, zejména pak zákona o výkonu trestu odnětí svobody, zákona o výkonu vazby a zákona o veřejném ochránci lidských práv.

Co se samotného koncesního zákona týče, ten upravuje jednak základní pojmy koncesního řízení, jednak koncesní řízení samotné a rovněž mechanismus dohledu nad tímto řízením. Do doby přijetí koncesního zákona měl veřejný sektor pouze jednu možnost, jak uskutečnit rozsáhlé, finančně, technicky a právně náročné projekty typu budování dopravní infrastruktury, nebo třeba výstavbu nové věznice. Tou možností byla veřejná zakázka a s ní spojená aplikace zákona o veřejných zakázkách. Po přijetí koncesního zákona může veřejný sektor coby zadavatel takový projekt uskutečnit buď formou koncesního řízení, nebo formou veřejné zakázky, přičemž patrně častější bude forma koncesního řízení, neboť složitost výše zmíněných projektů a tím i jejich odlišnost od klasických veřejných zakázek byla jedním z důvodů, proč koncesní zákon vznikl.

Co se roviny mezinárodního práva týče, lze konstatovat, že stávající normy mezinárodního práva se konkrétně vstupem soukromého partnera do vězeňství zabývají pouze minimálně, nicméně stávající právní úprava je z hlediska ochrany práv a chráněných zájmů uvězněných osob dostatečná a normy, které musí státy dodržovat, respektive jejichž výkon musí zajistit, poskytují dostatečnou ochranu uvězněným osobám jak v zařízeních veřejných, tak v případných zařízeních soukromého typu.

Co týče roviny práva evropského, to se samo otázkou privatizace vězeňského sektoru nezabývá ani ve smyslu jeho zákazu, ani ve smyslu případné regulace. Je však nutno brát v úvahu kritéria jiná, která primárně nebyla cílena na problematiku privatizace věznic, která však při privatizačních procesech nelze opomenout. Jedná se především o problematiku lidských práv a základních svobod, z ekonomické oblasti pak o otázku dodržení Maastrichtských konvergenčních kritérií.

Česká republika se v souvislosti s řešením aktuálních problémů českého vězeňství rozhodla rozšířit svoji dosavadní spolupráci se soukromým sektorem, když přistoupila na myšlenku realizovat pilotní PPP projektu soukromě spravovaného vězeňského zařízení – věznice Rapotice.

PPP projekt věznice v Rapoticích, pakliže bude realizován, bude uskutečněn formou DBFO. Úkolem soukromého partnera bude tedy navržení, vybudování, financování, údržba a provoz celého vězeňského zařízení. Věznice je koncipována jako věznice s ostrahou, ve které by měl být zajištěn výkon trestu odnětí svobody pro 500 osob s cílem dodržení evropských standardů vězeňství tak, jak je specifikují Evropská vězeňská pravidla. PPP projekt věznice Rapotice je projektem pilotním, proto jeho další úkoly spočívají v ověření možnosti spolupráce se soukromým sektorem formou PPP v oblasti vězeňství jako standardním nástrojem pro zajištění potřeb Vězeňské služby ČR.

Co se realizace projektu samotného týče, je projekt v současné době stále ve fázi, kdy již bylo dokončeno zpracování dokumentace pro územní řízení, byla zpracována studie proveditelnosti, která vyšla pro realizování projektu příznivě, a byl vybrán soukromý subjekt, na kterého byly přeneseny organizačně poradenské záležitosti. O tom, že se tento projekt bude realizovat již bylo rozhodnuto.

Dle původního časového harmonogramu mělo být v první polovině roku 2009 zahájeno výběrové řízení na výběr privátního partnera (koncesionáře), toto řízení mělo být ukončeno v roce 2010 a v tomto roce také mělo být započato s výstavbou.

S ohledem na probíhající ekonomickou krizi, rostoucí deficit veřejných financí, a zřejmě i s ohledem na současnou politickou situaci, kdy stál déle jak rok v čele země úřednický kabinet, který měl takříkajíc udržovací charakter a v době vlády „koalice rozpočtové odpovědnosti“, dosud nebylo výběrové řízení zahájeno. Dle posledních dostupných informací, které mám k dispozici, má nadále Ministerstvo spravedlnosti zájem tento projekt realizovat, nicméně jak bude pokračovat další vývoj lze v tuto chvíli jen hádat. Dle mého názoru je však jenom otázkou času, kdy ke vstupu soukromého partnera do českého vězeňství dojde, bez ohledu na to, jestli bude nakonec projekt věznice v Rapoticích na neurčito pozastaven nebo se zpožděním realizován.

Možný vstup soukromého partnera do vězeňství v ČR se v budoucnu dokonce nemusí zastavit u jednoho PPP projektu a rovněž forma spolupráce může být odlišná od formy zvolené při realizaci projektu Rapotice. Formy spolupráce mohou být tedy rozšířeny jak do kvantity (tj. může být realizována privatizace více vězeňských zařízení) tak do kvality (může dojít k hlubší spolupráci, která by teoreticky mohla překročit meze



tzv. francouzského modelu privatizace věznic tak, jako se tomu stalo nap. v USA, Anglii nebo Walesu).

Z tohoto důvodu je nutno zkoumat, je-li rozšíření této spolupráce, respektive i její samotná existence v souladu s právním stavem té doby, kdy by k této privatizaci mělo dojít. Při zkoumání souladu privatizace vězeňství s platnými právními normami je nutné překročit meze práva vnitrostátního a zaměřit se i na soulad s právem evropským a mezinárodním.

## **ZÁVĚR – Privatizace vězeňství – perspektiva vývoje v budoucnosti**

Pojem privatizace ve vězeňském sektoru nelze ztotožňovat s prostým převodem vězeňského systému nebo jednotlivých částí tohoto systému do soukromých rukou. Vhodnějším termínem pro angažování soukromého sektoru ve vězeňství se spíše než „privatizace“ jeví „spolupráce veřejného sektoru se sektorem soukromým“.

Realizace takovéto spolupráce je pak nazývána PPP (Public Private Partnership). Označení PPP je užíváno obecně pro projekty, kdy jsou veřejné služby nebo budování veřejných statků a jejich následný provoz zajišťovány prostřednictvím soukromého subjektu. Spolupráce veřejného sektoru na poli vězeňství představuje jedno z mnoha využití PPP projektů.

Ekonomickou výhodnost PPP projektů je nutno posuzovat komplexně. Neužívanějšími metodami hodnocení ekonomické výhodnosti PPP projektů jsou teorie vytvořené na základě teorie transakčních nákladů.

Zapojení soukromého sektoru do fungování služeb sektoru veřejného není samo o sobě zárukou efektivity. Existují služby, jež je vhodné přenést pomocí PPP projektů na soukromého partnera a stejně tak, že existují služby, které na soukromého partnera není vhodné pomocí metody PPP přenášet. Ve světle teorie transakčních nákladů se přenesení vězeňství ze sféry veřejné do sféry soukromé nejeví jako výhodné, nicméně přesto k němu dochází.

Ohledně ekonomické stránky využití PPP projektů proto považují mezi nejdůležitější předpoklady jejich využití schopnost jednoznačně definovat výstupy, zodpovědné, transparentní politické rozhodování, vysoká vynutitelnost práva a zajištění správného rozdělení rizik mezi veřejný a soukromý sektor.

V aplikaci na vězeňství by splnění těchto předpokladů mělo být zvláště pečlivě akcentováno zvláště proto, že provoz soukromých vězeňských zařízení se zdá být oproti veřejným vězeňským zařízením méně nákladný, a tudíž z hlediska daňových poplatníků výhodnější. I když i toto je konstatování dosti relativní, protože například francouzské zkušenosti ukazují, že provoz soukromě spravovaných vězeňských zařízení nemusí být levnější co do množství vynaložených finančních prostředků, ale ekonomická výhodnost zde spočívá v tom, že za vynaložené množství finančních prostředků veřejný

sektor dostane více služeb ve větší kvalitě, než kdyby tyto služby vykonával sám. Nicméně lze uzavřít, že PPP projekty mohou být pro stát ekonomickým přínosem, a to ne jen z hlediska finanční výhodnosti, ale i jako nástroj, kterým se dá jistým způsobem obejít aktuální nedostatek financí ve veřejných rozpočtech. Ovšem idea použití PPP projektů jako náplasti, kterou se lepší díry ve státním rozpočtu, je scestná a principiálně nesprávná, neboť základním smyslem zapojení soukromého partnera do veřejných služeb je především dosažení úspor prostřednictvím inovativních postupů, které soukromý partner do příslušného odvětví přináší, protože soukromý partner má přirozeně zájem na tom, aby pro něj byl daný projekt ziskový. Takto – bez emocí - je třeba k soukromému subjektu při PPP přistupovat, a to nejen v oblasti vězeňství, ale i obecně při všech formách této spolupráce. Při posuzování ekonomické výhodnosti je třeba posuzovat nejen okamžitý prospěch a faktor levnějšího provozu. Při užívání PPP projektů jako nástroje odložené spotřeby je třeba neustále pamatovat na riziko budoucího zadlužení veřejných rozpočtů.

Co se týče přípustnosti spolupráce veřejného a soukromého sektoru v oblasti vězeňství v ČR, použití tzv. francouzského modelu privatizace vězeňství není, při splnění všech podmínek charakterizujících demokratický právní stát, z hlediska zákonů a podzákonných právních norem ČR, v zásadě na vyloučeno.

Hlubší formy spolupráce, respektive formy privatizace vězeňství zvolené v USA a VB však nemají v našem současném právním řádu oporu.

Kritici vstupu soukromého subjektu do vězeňství poukazují mimo jiné na skutečnost, že stát se takto jistým způsobem vzdává nebo alespoň omezuje svoje právo výkonu spravedlnosti, které je tradičním atributem svrchovanosti státní moci. Dle kritiků může být taktéž problematický reálný vliv státu na dodržování podmínek výkonu trestu. Tento názor osobně nesdílím, ovšem pouze za předpokladu, že jsou striktně dodrženy výše zmíněné atributy charakterizující demokratický právní stát.

Privatizace vězeňství není z pohledu mezinárodního nebo evropského práva v žádném směru zapovězena. Stávající normy mezinárodního práva se konkrétně vstupem soukromého partnera do vězeňství zabývají pouze minimálně.

Z pohledu závazků, které ČR z mezinárodního práva plynou, je stávající právní úprava v ČR z hlediska ochrany práv a chráněných zájmů uvězněných osob dostatečná. Normy, které musí ČR dodržovat, respektive jejichž výkon musí zajistit, poskytují

dostatečnou ochranu uvězněným osobám jak v zařízeních veřejných, tak v případných zařízeních soukromého typu.

Postoje a argumenty zastánců i odpůrců privatizace věznic a vězeňství jako takového mají jistě svoje opodstatnění. Diskuze mezi zastánci a odpůrci privatizace vězeňství probíhají napříč společensko vědními obory. Probíhají v rovině ekonomické, právní i filozofické.

Argumenty pro a proti privatizaci se objevují i v České republice a já nepochybuji, že tyto argumenty budou tak, jak se bude blížit finální realizace PPP projektu v oblasti vězeňství, nadále sílit. Není důležité, jestli se prvním takovým projektem nakonec stane věznice v Rapoticích, není důležité, kdy se tak, s ohledem na současnou politicko hospodářskou situaci, stane. Důležité je, že se tak nakonec stane, neboť ze strany státu existuje poptávka a soukromý sektor je schopen a ochoten tuto poptávku uspokojit, a to ne jen co do jednoho PPP projektu, ne jen co do koncepce tzv. francouzského modelu. Svědčí o tom šetření zájmu soukromého sektoru o případnou hlubší spolupráci s veřejným sektorem na poli vězeňství, provedené Studií proveditelnosti, ze kterého vyplývá mimo jiné následující: „Dle vyjádření provozovatelů věznic by kompletní soukromý provoz věznice včetně ostrahy věznice (tzn. plná odpovědnost za chod věznice) výrazně zlepšil úspory celkového řešení.“ „Zajímavý by byl pro dotazované o možný pozdější přechod na kompletní soukromý provoz a odpovědnost za věznice v případě změny zákonodárství v této oblasti v příštích letech.“<sup>480</sup>

Zůstane pak na obhájcích toho kterého přístupu, aby se s těmito nabídkami seriózním způsobem vypořádali.

Dosavadní zkušenosti s privátními věznicemi, ať už v podobě tzv. francouzského modelu nebo v podobě komplexně privatizovaných zařízení nejsou zcela jednoznačné, nesvědčí příliš jejich odpůrcům, ale na druhou stranu nedávají zcela zapravdu ani jejich zastáncům.

Do dnešní doby bohužel neexistují nezávislé vědecké studie, které by se komplexně zabývaly rolí soukromého partnera ve sféře vězeňství.

---

<sup>480</sup> Outline Business Case (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typu s ostrahou formou PPP v lokalitě Rapotice 16. duben 2007, s. 217

Ačkoliv je ve Velké Británii první soukromě spravované zařízení v provozu již od roku 1992, do dnešní doby nelze jednoznačně konstatovat, jestli zřizování vězeňských zařízení soukromého typu má pozitivní nebo negativní účinek z pohledu recidivy, respektive nápravy pachatele. Ani z Francie a Německa a jiných zemí, kde je spolupráce se soukromým sektorem ve sféře vězeňství užívána, takové signály dosud jednoznačně nezaznívají.

Co tedy odpovědět na otázkou, jestli je privatizace věznic budoucnost vězeňství 21. století? Já, vědom si kontroverze svého názoru, odpovídám že ano. Je však taková budoucnost pro vězeňství správná? Tuto otázku nechávám otevřenou. Jedno je však jisté, proces privatizace vězeňství obecně byl již započat. Až zkušenosti generací budoucích ukáží, zda se jednalo o omyl nebo o krok správným směrem.

## **SEZNAM ZKRATEK**

<b>CJA</b>	Criminal Justice Act 1991, chapter 53
<b>CJPOA</b>	Criminal Justice and Public Order Act 1994 c.33.
<b>DBFM</b>	Design, Built, Finance, Manager
<b>DBFO</b>	Design, Built, Finance, Organize
<b>HM</b>	Her Majesty ( <i>Její Veličenstvo, Jeho Veličenstva</i> )
<b>HMP</b>	- Her Majesty Prison ( <i>věznice Jeho Veličenstva</i> )
<b>GG</b>	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Mrz 2009 (BGBl. I. S. 606)
<b>IZ</b>	Zákon č. 186/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)
<b>KZ</b>	Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení
<b>L</b>	Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva ČNR ze dne 16.12.1992 jako součást ústavního pořádku České republiky pod č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998
<b>ObchZ</b>	Obchodní zákoník č. 513/1991., ve znění pozdějších předpisů a nálezů Ústavního soudu
<b>OPSI</b>	Office of Public Sector Information
<b>OZ</b>	Občanský zákoník č. 40/1964., ve znění pozdějších předpisů a nálezů Ústavního soudu
<b>PPP</b>	Public Private Partnership ( <i>partnerství veřejného a soukromého sektoru</i> )
<b>StVollzG</b>	Strafvollzugsgesetz ( <u>BGBl. I S. 581, 2088; 1977 I S. 436</u> );(StVollzG)
<b>SZ</b>	Zákon č. 218/2002 Sb., (služební zákon) tak, jak byl platný a účinný k 4.9.2010
<b>Ú</b>	Ústava České republiky ze dne 16.12. 1992 č. 1/1993 Sb., ve znění ústavních zákonů č. 347/1997 Sb., č. 300/2000 Sb., č. 395/2001 Sb., č. 448/2001 Sb., a č. 515/2002 Sb.

<b>VSČR</b>	Vězeňská služba České republiky
<b>ZMČR</b>	Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (zákon o majetku)
<b>ZMP</b>	Zákon č. 427/1990 Sb., o převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby, ve znění pozdějších předpisů
<b>ZP</b>	Zákon č. 262/2006 Sb., (zákoník práce) ve znění platných a účinných předpisů
<b>(N)TZ</b>	„nový“ Trestní zákon 40/2009., ve znění pozdějších předpisů a nálezů Ústavního soudu, tj. trestní zákoník platný a účinný od 1.1. 2010
<b>(S)TZ</b>	„starý“ Trestní zákon č. 140/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů a nálezů Ústavního soudu, tj. trestní zákoník platný a účinný do 31.12. 2009
<b>TŘ</b>	Zákon č. 141/1961 Sb, o trestním řízení soudním (soudní řád), ve znění pozdějších předpisů a nálezů Ústavního soudu
<b>ZVS</b>	Zákon o vězeňské službě a justiční strážci č. 555/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů
<b>ZVT</b>	Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů
<b>ZVV</b>	- Zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů

## **SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY DLE JEDNOTLIVÝCH AUTORŮ**

- 1) ADRIAN, L. ;JAMES; et. Al..Privatizing prisons: rhetoric and reality. vyd. London: Sage Publications, 1997.
- 2) BOGUSZAK, J; ČAPEK, J; GERLOCH, A. Teorie Práva. vyd. Praha. Eurolex Bohemia, 2001
- 3) ČEPELKA, Č; ŠTURMA, P. ; Mezinárodní právo veřejné. vyd. 1. Praha , Eurolex Bohemia , 2003.
- 4) GENDERS, E.; PLAYER, E.. The commercial kontext of criminal justice: prison privatisation and the perversion fo purpose. Criminal law review. r. 2007,č. 7.
- 5) GIBB, A.; Duff, P.; Žižka J. Systémy trestní justice v Evropě a Severní Americe: Skotsko. vyd. Praha, Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2003.
- 6) HENDRYCH, D. a kol. Právníký slovník, 3. vydání, vyd. Praha: C. H. Beck, 2009
- 7) HINDLS, R.; HOLMAN, R.,; HRONOVÁ, S.; a kol. Ekonomický slovník. 1. vydání. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003
- 8) HORNA, O., Bezpečnost zařízení a úloha personálu, IN:Evropské vězeňské systémy : sborník z mezinárodní konference konané ve dnech 21. – 25.6. 2004 v Kroměříži pod záštitou pana Waltera Schwimmera, generálního tajemníka Rady Evropy, a Výboru pro obranu a bezpečnost Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR/ Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky ; (uspořádal Lubomír Bajcura). – vyd. 1. Praha : Vězeňská služba České republiky, 2004
- 9) HÜTTNEROVÁ, R.. Vývoj projektu PPP ve Vězeňské službě České republiky. České vězeňství. 2007, r. 15., č. 2.
- 10) KALVODOVÁ, V, Evropská vězeňská pravidla – nejvýznamnější dokument mezinárodní penologie. Časopis pro právní vědu a praxi, r.1997, ročník 5, č. 1.
- 11) KARABEC, Z. Účel trestání. Kriminalistika , r. 2002, č. 2.
- 12) KARABEC, Z. Krátkodobé tresty - jeden z problémů českého vězeňství.. Trestní právo. rok 2000. č.4



- 13) KRAMAŘÍK, R.; a kol. Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership): Právní analýza proveditelnosti v České republice. vyd. Praha: PPP Centrum, říjen 2003.
- 14) KULAS, A. Privatisierung hoheitlicher Verwaltung: Zur Zulässigkeit privater Strafvollzugsanstalten,. vyd. Darmstadt:, 1996, (Juristische Reihe; Bd.2)- Univ., Diss.—Marburg
- 15) LATA, J. Účel a smysl trestu, 1. vydání, vyd. Praha: LexisNexis CZ, 2007
- 16) LOGAN, CH., Private Prisons: Cons and Pros. vyd. New York, Oxford University Press, 1990.
- 17) LOSECH, J. Privatisierung öffentlicher Unternehmen, 2. Auflage. vyd. Baden-Baden, 1987.
- 18) MARKOVÁ, H.; BOHÁČ, R. Rozpočtové právo. 1. vydání. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007.
- 19) McKEE, J.; ŽIŽKA J. Systémy trestní justice v Evropě a Severní Americe: Francie. vyd. Praha, Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2003.
- 20) MIKULE, V.; NOVOTNÝ, O. Vězeňství a právo. In Veřejná správa a právo: Pocta prof. JUDr Dušanu Hendrychovi k 70 narozeninám. 1. vyd. Praha: CH Beck, 1997
- 21) MOYLE, P., Profiting from Punishment: Reform or Regression? vyd. Pluto Press Australia, 2007.
- 22) MÜNCH, I. Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Verlag C.H.Beck München, 2001.
- 23) NATHAN, S. Globalisation and Private Prisons . Howard League Magazine, 2004, roč. 22, č.3.
- 24) NAVRÁTILOVÁ, J. Výkon trestu odnětí svobody v nestátních objektech. In Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. vyd. Praha, Právnická Fakulta UK, 2008.
- 25) NOVOTNÝ, O. O trestu a vězeňství, vyd. Praha. Academia Praha
- 26) NOVOTNÝ, O., DOLENSKÝ, A., JELÍNEK, J., VANDUCHOVÁ, M. Trestní právo hmotné –I. Obecná část.. vyd. Praha, Aspi Publishing, 2003.
- 27) NOVOTNÝ, O., ZAPLETAL, J., a kol. Kriminologie. vyd. Praha: Aspi Publishing. 2004.

- 28) O'LOONEJ, J. Outsourcing state and local government services : decision-making strategies and management methods. vyd. Westport : Quorum Books, 1998.
- 29) PAVEL, J. PPP projekty v České republice — šance nebo riziko?: Implementace PPP projektů v České republice a její rizika. vyd. Praha: Transparency International - Česká republika, 2007.
- 30) PAVLÍČEK, V. O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb., IN. O české státnosti – úvahy a polemiky, 2/ o právech, svobodách a demokracii. vyd. Praha, Karolinum, 2002.
- 31) PAVLÍČEK, V. Zajištění bezpečnosti jako funkce státu a svobody občanů. In. PAVLÍČEK, V. a kol. Právo a bezpečnost státu, vyd. Praha, Universita Karlova v Praze, Právnická fakulta, v nakladatelství Vodnář, 2002.
- 32) PAVLÍČEK, V., Spor o právní stát a svrchovanost zákona, In. O české státnosti – úvahy a polemiky, 2/ o právech, svobodách a demokracii, Nakladatelství Karolinum, Praha 2002.
- 33) PAVLÍČEK, V., a kol. Ústavní právo a státověda – I.díl, Obecná státověda. vyd. Praha, Linde Praha, a.s., 1998, dotisk 2003.
- 34) PAVLÍČEK, V., a kol.. Ústavní právo a státověda – II.díl, Ústavní právo České republiky, Část 1., Linde Praha, a.s., Praha 2001, dotisk 2003.
- 35) PAVLÍČEK, V.; HŘEBEJK, J.; KNAPP, V.; et. al. Ústava a ústavní řád České republiky, 2.Díl: Práva a svobody, vyd. Praha, Linde Praha, a. s., 1995.
- 36) Pavlíček, Václav a kolektiv; Ústavní právo a státověda – I.díl, Obecná státověda, Linde Praha, a.s., Praha 1998, dotisk 2003.
- 37) PAVLÍČEK, V, a kol. Suverenita a evropská integrace – K ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie. Praha, Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, ediční středisko v nakladatelství Vodnář, 1999.
- 38) PELIKÁNOVÁ, I. Obchodní právo. I. díl, vyd. Praha ASPI, a. s., 2005.
- 39) PŠENÍČKA, J., Ve stopě Šloufa a Zemana. Ekonom, Roč. 52.

- 40) PÚRY, F. Poznámky k pojetí trestního práva jako „ultima ratio“. In Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám uspořádaly Vanduchová.M; Gřivna.T . vyd. Praha, Právnická Fakulta UK, 2008
- 41) SELLERS, M.: The history and politics of private prisons: a comparative analysis. vyd. London, Fairleigh Dickinson University Press : Associated University Presses , 1993.
- 42) ŠNAJDR, J., PPP v oblasti vězeňství. PPP bulletin Asociace pro podporu projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru, , 2008 , ročník 4, č. 2.
- 43) ŠROLLOVÁ, J., PPP v oblasti vězeňství. PPP bulletin Asociace pro podporu projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru, , 2008 , ročník 4, č. 2.
- 44) ŠTĚRBOVÁ, M, Trestněprávní revue, 2003 , č.10.
- 45) TICHÝ, L.; ARNOLD, R., SVOBODA, P., et. al. Evropské právo. 3.vydání. Praha : C. H. Beck, 2006.
- 46) VÁLKOVÁ, J. Systémy trestní justice v některých evropských zemích, vyd. Praha. Institut pro kriminologii a sociální prevenci, listopad 1993.
- 47) VOŇKOVÁ, J. Základní principy vězeňství v České republice. České vězeňství r. 1999, č. 1.
- 48) WALMSLEY, R.Recent developments in the prison systems of central and eastern Europe. In. vropské vězeňské systémy : sborník z mezinárodní konference konané ve dnech 21. – 25.6. 2004 v Kroměříži pod záštitou pana Waltera Schwimmera, generálního tajemníka Rady Evropy, a Výboru pro obranu a bezpečnost Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR/ Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky ; (uspořádal Lubomír Bajcura). – Vyd. 1. Praha, Vězeňská služba České republiky , 2004.
- 49) WINTR, J.; Principy Českého ústavního práva. vyd. Praha, Eurolex Bohemia, 2006.

## **SEZNAM OSTATNÍCH PUBLIKACÍ**

- 1) Koncepce rozvoje českého vězeňství do roku 2015, Vydavatel: Vězeňská služba ČR, Generální ředitelství, vyd. Praha 4 Tisk: Tiskárna Věznice Praha-Pankrác
- 2) Outline Business Case (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typu s ostrahou formou PPP v lokalitě Rapotice 16. duben 2007, vypracovalo konsorcium Delloite., advokátní kancelář Havel&Holásek
- 3) PPP bulletin Asociace pro podporu projektů spolupráce veřejného a soukromého sektoru, 2006 , ročník 2, č. 3.
- 4) PPP Centrum, Posouzení návrhu na pilotní projekt PPP Vybudování věznice typu s ostrahou pro výkon trestu odsouzených osob, ze dne 9. května 2005.
- 5) Report on an unannounced short followup inspection of HMP WOLDS, 17 – 19 September 2007 by HM Chief Inspector of Prisons. Printed and published by: Her Majesty's Inspectorate

## **SEZNAM OFICIÁLNÍCH INTERNETOVÝCH ZDROJŮ**

- 1) <http://www.asociaceppp.cz>
- 2) <http://www.correctiveservices.wa.gov.au>
- 3) <http://www.hmpwolds.co.uk>
- 4) <http://www.hmpwolds.co.uk>
- 5) <http://www.howardleague.org>
- 6) <http://www.info.gov.za>
- 7) <http://www.justice.vic.gov.au>
- 8) <http://www.jva-uenfeld.justiz.hessen.de>
- 9) <http://www.ojp.usdoj.gov>
- 10) <http://www.opsi.gov.uk>
- 11) <http://www.pppcentrum.cz>
- 12) <http://www.prisonreformtrust.org.uk>
- 13) <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/235546/0064616.pdf>
- 14) <http://www.serco.com>
- 15) <http://www.vscr.cz>
- 16) [www.centralniadresa.cz](http://www.centralniadresa.cz)
- 17) [www.noms.homeoffice.gov.uk](http://www.noms.homeoffice.gov.uk)
- 18) <http://www.partnershipsuk.org.uk/>
- 19) <http://www.localpartnerships.org.uk/4ps;>
- 20) <http://www.partnerships.vic.gov.au/>
- 21) <http://www.ppp.gov.ie>
- 22) <http://www.ppp.gov.za>
- 23) [http://strategis.ic.gc.ca/engdoc/main.html;](http://strategis.ic.gc.ca/engdoc/main.html)
- 24) [http://www.vegvesen.no/servlet/Satellite?cid=1042188916512&pagename=vegvesen/Pge/SVVhovedSideMal&c=Page;](http://www.vegvesen.no/servlet/Satellite?cid=1042188916512&pagename=vegvesen/Pge/SVVhovedSideMal&c=Page)
- 25) <http://www.vegvesen.no/servlet/Satellite?cid=1042188916512&pagename=vegvesen/Page/SVVhovedSideMal&c=Page>

## Příloha I – Varianty PPP spolupráce veřejného a soukromého sektoru

Zdroj: Pavel, J. PPP projekty v České republice – šance nebo riziko?, Transparenci International ČR, 2007 Praha; vlastní úpravy a překlad

<b>Projekt a stavba</b>	<b>Financování</b>	<b>Provoz a údržba</b>	<b>Kontakty se zákazníky</b>	<b>Vlastnictví</b>	<b>Anglické označení</b>	<b>Doba trvání smlouvy (v letech)</b>
Soukromé	Veřejné	Veřejné	Veřejné	Veřejné	D&B contracts <sup>481</sup>	-----
Veřejné	Veřejné	Soukromé	Veřejné	Veřejné	O&M contracts <sup>482</sup>	5 - 10
Veřejné	Veřejné	Soukromé	Soukromé	Veřejné	Leasing contracts	10 - 20
Soukromé	Veřejné	Soukromé	Veřejné	Veřejné	DB&O contracts <sup>483</sup>	15 – 20
Soukromé	Soukromé	Veřejné	Veřejné	Veřejné	DB&F contracts <sup>484</sup>	15
Soukromé	Soukromé	Soukromé	Veřejné	Veřejné	BOT or DBFO contracts (Without commercial risks)	20 - 30
Soukromé	Soukromé	Soukromé	Soukromé	Veřejné	Concession contracts (with commercial risks)	30 – 50 (až 80)
Soukromé	Soukromé	Soukromé	Soukromé	Soukromé (dočasně)	BOOT BOO	20 - 30
Veřejné/Soukromé	Soukromé	Soukromé	Veřejné/Soukromé	Veřejné/Soukromé	Concession of specialised facilities	15 - 25
Veřejné/Soukromé	Veřejné/Soukromé	Veřejné/Soukromé	Veřejné/Soukromé	Veřejné/Soukromé	Joint-venture	perpetuita
Soukromé	Soukromé	Soukromé	Soukromé	Soukromé(dočasně)/Soukromé	BOOT with commercial risks Privatisation	20 – 30 (perpetuita)

<sup>481</sup> Design and built = navrhni a postav

<sup>482</sup> Own and manager = vlastní a řídí

<sup>483</sup> Design, built and organize = navrhni, postav, organizuj

<sup>484</sup> Design, built and finance = navrhni, postav, zafinancuj

## **Příloha II**

### **Charakteristika hlavních typů ppp projektů a jejich aplikace na vězeňství**

Zdroj: Outline Business Case, (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typus ostrahou formou PPP v lokalitě vlastní úpravy

#### **1. Provoz a údržba (O & M)**

Soukromý partner provozuje na základě smlouvy věznici po vymezené období. Věznice zůstává po celou dobu provozu ve vlastnictví veřejného subjektu. Tato forma se velmi podobá tradičnímu způsobu poskytování služeb veřejnému sektoru.

#### **2. Výstavba, provoz a převod (BOT)**

Soukromý partner obdrží koncesi za účelem financování, výstavby a provozu věznice na vymezené období, během kterého zůstává věznice ve vlastnictví veřejného sektoru.

#### **3. Výstavba, vlastnictví, provoz a převod (BOOT)**

Soukromý partner obdrží koncesi za účelem financování, návrhu, výstavby a provozu věznice na vymezené období. Po toto období je věznice ve vlastnictví soukromého partnera, po jeho uplynutí je vlastnictví věznice převedeno zpět na veřejný sektor.

#### **4. Návrh a výstavba (D&B)**

Soukromý partner provede návrh a výstavbu věznice takovým způsobem, aby byly splněny podmínky, jež mu byly stanoveny veřejným partnerem. To se děje často za pevně stanovenou cenu, takže riziko překročení nákladů je přeneseno na tohoto soukromého partnera.

#### **5. Návrh, výstavba, financování, údržba (DBFM)**

Soukromý partner zajistí návrh, financování a výstavbu věznice na základě dlouhodobé koncesní smlouvy a poté provádí údržbu objektu po celou dobu trvání koncesní smlouvy. Soukromý partner převede odpovědnost za údržbu věznice na veřejného partnera na konci koncesního období.

#### **6. Návrh, výstavba, financování a provoz (DBFO)**

Soukromý partner provede návrh, financování a výstavbu věznice na základě dlouhodobé koncesní smlouvy a poté provozuje objekt po celou dobu trvání koncese. Soukromý partner převede odpovědnost za provoz věznice na veřejného partnera na konci koncesního období.

#### **7. Výstavba, vlastnictví, provoz (BOO)**

Soukromý partner zajistí financování, výstavbu a trvale vlastní a provozuje věznici. Veřejná omezení jsou definována v původní smlouvě a prostřednictvím trvalé regulace. Tato forma spolupráce se velmi podobá čistě soukromému způsobu řešení.

### Příloha III a)

**přehled trestných činů, které by mohly být s největší pravděpodobností  
spáchány v souvislosti s zadáváním PPP projektů**

Trestné činy obsažené v zákoně č. 40/2009, Sb. (nový) trestní zákoník					
Název trestného činu	Číslo paragrafu	Základní trestní sazba	Kvalifikovaná trestní sazba	Forma zavinění	Doba promlčení trestního stíhání
Porušení povinnosti při správě cizího majetku	§ 220	až 2 léta	6 měs. – 5 let nebo 2 – 8 let	úmysl	3 léta (základní) 5 nebo 10 let (kvalifikované)
Porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti	§ 221	Do 6 měs.	Až 3 léta	hrubá nedbalost	3 léta (základní) 5 let (kvalifikované)
Porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže	§ 248	Až 3 léta	6 měs. – 5 let nebo 2 – 8 let	úmysl	5 let (základní) 10 let (kvalifikované)
Sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě	§ 256	6 měs. – 3 léta	2 – 8 let	úmysl	5 let (základní) 10 let (kvalifikované)
Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži	§ 257	Až 3 léta	1-5 let nebo 2 – 8 let	úmysl	5 let (základní) 10 let (kvalifikované)
Přijetí úplatku	§ 331	Až 3 léta	6 měs. – 5 let nebo 2 – 8 let nebo 5-12 let	úmysl	3 léta (základní) 10 nebo 15 let (kvalifikované)
Nepřímé úplatkářství	§ 332	Až 2 léta	1 – 6 let	úmysl	3 léta (základní) 10 let (kvalifikované)



**Příloha III b)**

**přehled trestných činů, které by mohly být s největší pravděpodobností  
spáchány v souvislosti s zadáváním PPP projektů**

Trestné činy obsažené v zákoně č. 140/1961, Sb. (starý) trestní zákoník					
Název trestného činu	Číslo paragrafu	Základní trestní sazba	Kvalifikovaná trestní sazba	Forma zavinění	Doba promlčení trestního stíhání
Porušování závazných pravidel hospodářského styku	§ 127	Až 2 léta	6 měs. – 5 let	úmysl	3 léta (základní) 5 let (kvalifikované)
Zneužívání informací v obchodním styku	§ 128	Až 3 léta	2 – 8 let nebo 5-12 let	úmysl	5 let (základní) 12 let (kvalifikované)
Pletichy při veřejné soutěži a veřejné dražbě	§ 128a	6 měs. – 3 léta	2 – 8 let	úmysl	3 léta nebo 5 5 let (kvalifikované)
	§ 128b	Až na 2 léta	-----		
	§ 128c	Až na 2 léta	-----		
Přijímání úplatku	§ 160	Až na 2 léta	6 měs. – 3 léta nebo 1-5 let nebo 2-8 let	úmysl	5 let (základní) 5 let (kvalifikované)
Podplácení	§ 161	Až 1 rok	1-5 let	úmysl	3 léta (základní) 5 let (kvalifikované)
Nepřímé úplatkářství	§ 162	Až na 2 léta (eventuelně 1 rok)	-----	úmysl	3 léta (základní)
Porušování povinnosti při správě cizího majetku	§ 255	Až na 2 léta	6 měs. – 5 let nebo 2-8 let	úmysl nebo	3 léta (základní) 5 let (kvalifikované)
	§ 255a	Až 6 měs.	Až 3 léta	vědomá nedbalost	

## **Příloha IV**

### **Věznice Hünfeld - přehled činností vykonávaných soukromým subjektem**

Zdroj: <http://www.kriminologie.uni-hamburg.de>

dostupné z [http://www.kriminologie.uni-hamburg.de/wiki/index.php/Justizvollzugsanstalt\\_H%C3%BCnfeld](http://www.kriminologie.uni-hamburg.de/wiki/index.php/Justizvollzugsanstalt_H%C3%BCnfeld)

vlastní překlad

---

- úklidové práce vně věznice (s výjimkou cel)
- péče o vnější zařízení věznice
- udržování a instalování technických zařízení, udržování technického stavu budov
- úklidové práce a údržba služebních vozů
- provoz vězeňské kuchyně a obecně zajišťování stravy pro odsouzené
- zajištění nákupních možností vně věznice pro odsouzené
- lékařská péče pro odsouzené
- organizace a provoz vězeňských dílen
- organizace a provádění pracovně terapeutických činností a vzdělávání odsouzených
- poradní služby pro odsouzené (drogová poradna, poradna pro cizince, poradna v oblasti vzdělávání)
- obstarávání určitých činností souvisejících se správou věznice ( účetnictví, právní záležitosti, poštovní služby, telefonní centrála, správa zásobování)
- pomocné služby související s návštěvami
- kontrola monitorovacích a zabezpečovacích systémů věznice

## Příloha V

### Průměrná vězeňská populace v Anglii, Walesu a Skotsku mezi léty 1973 - 1988

Rok	Ve vazbě	Ve výkonu trestu	Celkem
1973	5.109	31.665	36.774
1974	5.471	31.396	36.867
1975	6.087	33.733	39.820
1976	5.605	35.838	41.443
1977	5.911	35.659	41.570
1978	6.235	35.661	41.796
1979 <sup>485</sup>	<b>6.629</b>	<b>35.591</b>	<b>42.220</b>
1980	6.283	35.581	42.264
1981	7.289	36.022	43.311
1982	7.779	35.928	43.707
1983	8.287	35.486	43.773
1984	9.028	34.321	43.349
1985	9.973	36.305	46.278
1986	10.318	36.571	46.889
1987	11.432	37.531	48.963
1988	11.997	38.282	49.949

Zdroj: Privatizing prisons: rhetoric and reality/ Adrian L. James... (et. Al.) – London: Sage Publications, 1997, s 45

---

<sup>485</sup> vítězství Konzervativní strany pod vedením Margaret Thatcherové v předčasných parlamentních volbách

## Příloha V

Počet uvězněných v soukromě spravovaných věznicích v Anglii a Walesu mezi lety 2004 – 2010							
Věznice	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Altcourse	1.008	903	1.035	1.105	1.314	1.302	1.280
Ashfield	248	276	386	392	392	350	232
Bronzfield	-----	404	416	406	446	458	467
Doncaster	1.130	1.124	1.141	1.138	1.149	1.099	1.137
Dovergate	858	792	842	823	842	842	1.088
Forest Bank	1.035	1.035	1.084	1.053	1.119	1.082	1.349
Lowdham Grange	524	493	550	590	680	686	685
Parc	1.023	984	1.085	1.075	1.162	1.205	1.159
Peterborough	-----	-----	913	905	990	944	943
Rey Hill	663	595	610	635	598	648	653
Wolds	347	323	354	366	337	385	386
<b>Odsouzených v soukromě spravovaných věznicích</b>	<b>6.836</b>	<b>6.929</b>	<b>8.416</b>	<b>8.466</b>	<b>9.029</b>	<b>9.001</b>	<b>9.379</b>
<b>Celkový počet odsouzených ve všech věznicích</b>	<b>74.777</b>	<b>75.320</b>	<b>79.950</b>	<b>79.537</b>	<b>82.180</b>	<b>82.825</b>	<b>83.925</b>
<b>Procento z celkového vězňů</b>	<b>9,14</b>	<b>9,20</b>	<b>10,53</b>	<b>10,64</b>	<b>10,97</b>	<b>10,87</b>	<b>11,18</b>

Zdroj: National Offender Management Service, Prison Population, Prison Population & Accommodation Briefings for 2004 – 2010; vlastní úpravy<sup>486</sup>

<sup>486</sup> Pozn. Uvedené údaje platí vždy pro únor daného roku. Komplexní vězeňské statistiky Anglie a Walesu jsou přístupné z <http://www.hmprisonservice.gov.uk/resourcecentre/publicationsdocuments/index.asp?cat=85>

## Příloha č. VI

Počet uvězněných* osob v USA ve federálních, státních nebo místních věznicích 2000-2009					
rok	Celkový počet uvězněných osob	Federální vězeňská zařízení	Státní vězeňská zařízení	Místní vězeňská zařízení (local jails)	Index uvězněných osob na 100.000 obyvatel
2009	2.297.400	203.233	1.326.547	767.620	748
2008	2.310.984	198.402	1.327.026	785.556	762
2007	2.299.116	196.804	1.321.731	780.581	752
2006	2.245.189	181.622	1.290.200	766.610	750
2005	2.183.152	179.220	1.259.017	747.529	744
2004	2.135.335	170.535	1.293.745	713.990	723
2003	2.081.580	161.673	1.222.135	691.301	712
2002	2.033.331	151.618	1.209.640	665.745	701
2001	1.961.247	143.337	1.180.155	631.240	685
2000	1.935.753	133.921	1.176.269	621.149	683

Zdroj: Bureau of Justice Statistic Bulletin r.1999 – 2009

Vlastní úpravy

---

\* Jak osoby ve výkonu trestu, tak osoby ve vazbě.

## Příloha č. VII

<b>Počet osob* umístěných v soukromých vězeňských zařízení v USA</b>				
<b>rok</b>	<b>Celkem umístěných osob</b>	<b>Federální věznice</b>	<b>Státní věznice</b>	<b>Procento z celkového počtu odsouzených</b>
<b>2009</b>	<b>130.324</b>	33.489	96.835	8.0
<b>2008</b>	<b>129.482</b>	33.162	96.320	8.0
<b>2007</b>	<b>123.942</b>	31.310	92.632	7.2
<b>2006</b>	<b>113.697</b>	27.726	85.971	7,1
<b>2005</b>	<b>107.940</b>	27.046	80.894	6,9
<b>2004</b>	<b>98.628</b>	24.768	73.860	6,6
<b>2003</b>	<b>95.707</b>	21.865	73.842	6,5
<b>2002</b>	<b>93.912</b>	20.274	73.638	6,5
<b>2001</b>	<b>91.828</b>	19.251	72.577	6,5
<b>2000</b>	<b>87.369</b>	15.524	71.845	6,3
<b>1999</b>	<b>88.345</b>	13.855	74.490	6,4

Zdroj: Bureau of Justice Statistic Bulletin r.1999 – 2009, vlastní úpravy

---

\* osoby ve výkonu trestu odnětí svobody i držené ve vazbě

## Příloha VIII

### Přehled hlavních rizik PPP projektu Rapotice a jejich rozdělení mezi veřejného a soukromého partnera

Legenda:

**+** Takto označené rizika ten který sektor nese

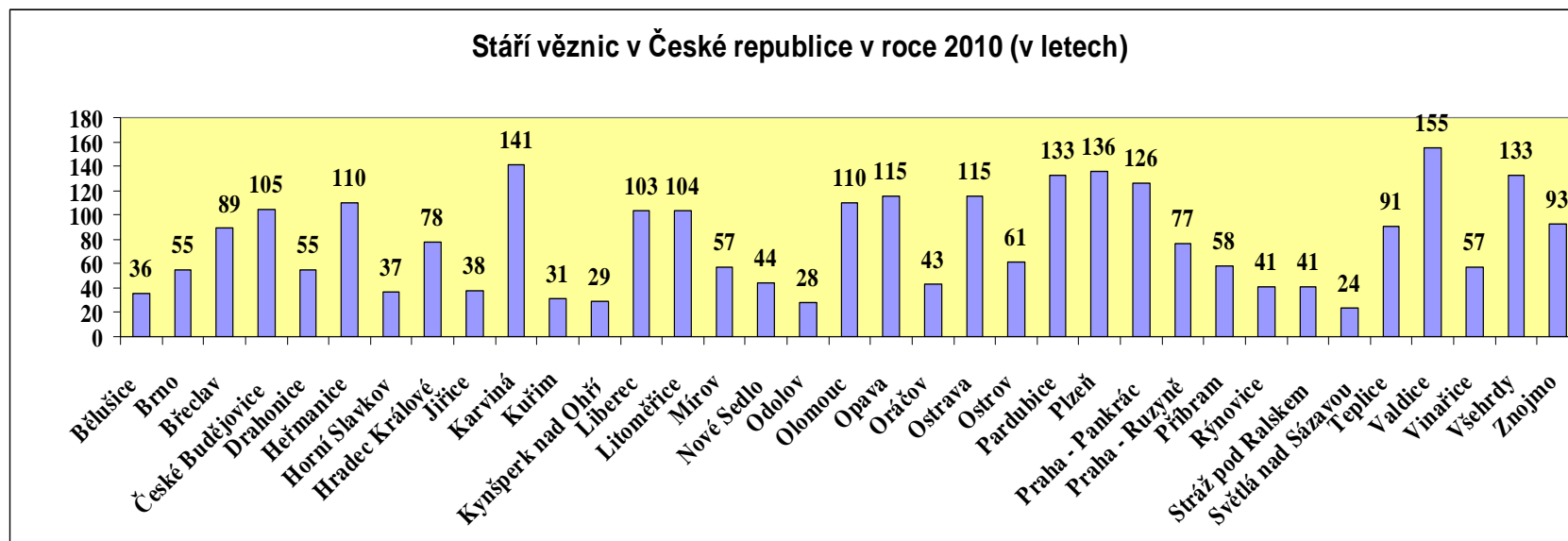
**-** Takto označena rizika ten který sektor *nenese*

**(+)** Takto označená rizika by mohla být mezi veřejným a soukromým sektorem určitým předem stanoveným způsobem sdílena

<i>Oblast rizika</i>	<i>Veřejný sektor</i>	<i>Soukromý sektor</i>	<i>Riziko sdílené veřejným i soukromým sektorem</i>
Regulace	-	-	+
Daně	-	+	-
Financování	-	+	-
Změna požadavků	+	-	-
Zastarávání		+	-
Bezpečnost – v kompetenci zadavatele	+	-	-
Bezpečnost – v kompetenci Koncesionáře	-	+	-
Poskytnutí min. 60% práceschopných odsouzených z celkových kapacit věznice	+	-	-
Poptávka po produktech a službách komerčního provozu soukromého partnera	-	+	(+)
Poptávka po vězeňských kapacitách	+	-	-
Provozní rizika VS	+	-	-
Provozní rizika soukromého partnera	-	+	-
Dokončení stavby	-	+	-
Stavební a jiná povolení		+	(+)
Předběžné povolení	+	-	-
Výstavba	-	+	
Projekt (design)	-	+	-

Zdroj: Outline Business Case, (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typus ostrahou formou PPP v lokalitě vlastní úpravy

## Příloha IX Přehled stáří jednotlivých věznic v České republice



Zdroj: Outline Business Case, (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typus ostrahou formou PPP v lokalitě vlastní úpravy



## Příloha X

### Charakteristika zvolené PPP varianty aplikované na projekt věznice Rapotice

<b>TYP PPP</b>	DBFO (design, build, finance, operate) – Koncesionář zajistí design, výstavbu, financování a dlouhodobý provoz po dobu 24 let
<b>Vlastnictví infrastruktury (nemovitostí)</b>	Česká republika, příslušnost k hospodaření bude mít hospodaření Vězeňská služba ČR
<b>Design projektu (architektonický návrh)</b>	Bude zajišťován soukromým partnerem (bude muset splnit parametry vytyčené mu předem v územním rozhodnutí), taktéž získání stavebního povolení bude vyloženo jeho odpovědností
<b>Smluvní zajištění</b>	Koncesní smlouva v délce trvání 27 let (z toho 24 let provozní fáze)
<b>Financování projektu</b>	Zajišťováno soukromým partnerem respektive jeho úvěrovými zdroji
<b>Výstavba</b>	Zajišťována soukromým partnerem respektive jeho subdodavateli
<b>Struktura nákladů, které v souvislosti s PPP projektem věznice Rapotice vzniknou a způsoby jejich hrazení</b>	<p><b>Náklady hrazené soukromým partnerem:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• náklady související architektonickým návrhem,</li><li>• investiční náklady,</li><li>• náklady životního cyklu (investice do obnovy fixních aktiv),</li><li>• provozní náklady související s provozem soukromé části věznice po dobu 24 let</li><li>• náklady financování.</li></ul> <p><b>Náklady hrazené veřejným partnerem (Vězeňskou službou):</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• provozní náklady související s provozem Veřejné části věznice po dobu 24 let (zejména personální náklady spojené s ostrahou věznice)</li></ul>
<b>Provoz věznice</b>	<p><b>Veřejná část</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• činnosti vykonávané VS. Jde hlavně o činnosti, které nelze kvůli omezení daných zákony a ústavou svěřit do rukou soukromého sektoru</li></ul> <p><b>Soukromá část</b></p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• činnosti vykonávané soukromým partnerem</li> </ul>
<b>Platební mechanismus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerstvo spravedlnosti platí soukromému partnerovi platby za dostupnost požadované infrastruktury a služeb po dobu 24 let</li> <li>• náklady spojené s návrhem, výstavbou, financováním a provozem soukromé části věznice</li> <li>• platby za dostupnost obsahují také požadovanou výnosnost soukromého partnera</li> <li>• platby za dostupnost jsou kalkulovány ve výši pokrývající 100%</li> </ul>
<b>Zisk z práce odsouzených osob</b>	<p><b>1. Základní varianta obsažená ve finančním modelu Referenčního PPP projektu počítá s <u>nulovou ziskovou marží z práce odsouzených</u></b></p> <p><b>2. Pakliže by byla zvolena varianta, která počítá se ziskovou výrobou, je zisk z práce odsouzených rozdělen takto:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• VS dostává 50% zisku z práce odsouzených</li> <li>• Soukromý partner si ponechá 50% zisku z práce odsouzených</li> </ul>

Zdroj: Outline Business Case, (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typus ostrahou formou PPP v lokalitě  
vlastní úpravy

## Příloha XI

### Charakteristika zvažované PPP varianty (DBFO) v kontextu věznice Rapotice

<b>Typ PPP</b>	DBFO (design, build, finance, operate) Koncesionář zajistí design, výstavby, financování a dlouhodobý provoz po dobu 24 let
<b>Smluvní zajištění</b>	Koncesní smlouva na celkovou dobu 27 let (konstrukční fáze 3 roky, provozní fáze 24 let)
<b>Vlastnictví infrastruktury (objektů)</b>	Česká republika s příslušností hospodaření VS
<b>Design projektu (architektonický návrh)</b>	Zajišťován soukromým partnerem (v rámci parametrů daných předem veřejným partnerem a rovněž získaným územním rozhodnutím); získání stavebního povolení je pak zcela odpovědností soukromého partnera
<b>Výstavba</b>	Zajišťována soukromým partnerem
<b>Financování</b>	Zajišťováno soukromým partnerem
<b>Provoz věznice</b>	<b>Veřejná část</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>činnosti vykonávané VS. Zejména jde o činnosti, které nelze vzhledem k současné legislativě ČR svěřit do rukou soukromého sektoru</li> </ul> <b>Soukromá část</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>činnosti vykonávané soukromým partnerem</li> </ul>
<b>Typy nákladů projektu</b>	<b>Náklady hrazené soukromým partnerem:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>náklady související architektonickým návrhem</li> <li>investiční náklady</li> <li>náklady životního cyklu (investice do obnovy fixních aktiv)</li> <li>provozní náklady související s provozem soukromé části věznice po dobu 24 let</li> <li>náklady financování.</li> </ul> <b>Náklady hrazené Vězeňskou službou:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>provozní náklady související s provozem veřejné části věznice po dobu 24 let (jedná se především o personální náklady spojené ostrahou věznice)</li> </ul>
<b>Platební mechanismus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerstvo spravedlnosti bude platit soukromému partnerovi platby za dostupnost požadované infrastruktury a služeb po dobu 24 let</li> <li>platby za dostupnost jsou kalkulovány ve výši pokrývající 100% nákladů spojených s návrhem, výstavbou, financováním a provozem (pouze s provozem soukromé části věznice) věznice</li> <li>platby za dostupnost obsahují také požadovanou výnosnost soukromého partnera</li> </ul>
<b>Zisk z práce odsouzených osob (existují dvě možné varianty)</b>	<p><b>1. Základní varianta obsažená ve finančním modelu Referenčního PPP projektu počítá s nulovou ziskovou marží z práce odsouzených.</b></p> <p><b>2. V modelové variantě, která počítá se ziskovou výrobou, je zisk z práce odsouzených je v rozdělen následovně:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vězeňská služba dostává 50% zisku z práce odsouzených</li> <li>Soukromý partner si ponechá 50% zisku z práce odsouzených</li> </ul>

Zdroj: Outline Business Case, (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typus ostrahou formou PPP v lokalitě

## Příloha XII

### Předběžné rozdělení služeb ve věznici Rapotice, které bude vykonávat veřejný a které soukromý partner

Zdroj: Outline Business Case, (Koncesní projekt), Poradenství pro realizaci projektu výstavby věznice typus ostrahou formou PPP v lokalitě str. 52 an., vlastní úpravy

#### Legenda:

**+** Takto označené služby bude ten který partner vykonávat

**-** Takto označené služby **nebude** ten který partner vykonávat

**(+)** Takto označené služby by zcela, nebo z části mohl vykonávat soukromý partner (koncesionář), předběžně se však jeví jako vhodnější, aby je vykonával veřejný partner (Vězeňská služba). Jedná se o služby, jejichž výkon soukromým partnerem by se mohl jevit problematický buď z hlediska ekonomického, nebo z hlediska v současné době platných právních předpisů.

1/5

Druhy služeb	Veřejný partner (Vězeňská služba)	Soukromý partner (koncesionář)
<b>Práce osob ve výkonu trestu</b>		
Příprava pracovních příležitostí	-	+
Přidělování práce (přidělování konkrétních pracovních úkolů v rámci zařazení)	-	+
Orgán (komise) rozhodující o zařazení uvězněného do práce	+	-
<b>Zdravotní péče</b>		
Poskytování specializované zdravotní péče osobám ve výkonu trestu	(+)	-
Poskytování základní zdravotní péče (praktický lékař)	(+)	-
<b>Reintegrace osob ve výkonu trestu odnětí svobody</b>		
Ostatní sociální služby (terapeut, sociální pracovník, psycholog)	-	+
Duchovní služby	-	+

Nákup věcí objednaných odsouzenými (vzdělávání a zájmová činnost)	-	+
Prodej a distribuce objednaného periodického tisku a knih	-	+
Provoz knihovny	-	+
Výuka a vzdělávání odsouzených	-	+
Tvorba denního režimu odsouzených	+	-
Správa a údržba objektů a vybavení věznice / provoz věznice		
Požární technik	(+)	-
Požární ochrana	(+)	-
Rozšiřování a správa výrobních prostor ve věznicích, pořízování a údržba výrobních technologických zařízení a strojů a ostatní činnosti spojené s výrobní činností	-	+
Automobilní činnosti, transportní potřeby věznice, opravárenská činnost vozidel a běžná péče o vozidla	-	+
Péče o sportovní, kulturní, zdravotní aj. vyžití příslušníků a zaměstnanců vězeňské služby	-	+
Ubytování příslušníků a zaměstnanců vězeňské služby - běžné ubytovny, tranzitní ubytovny, bytové jednotky (komplexní téměř hotelová činnost, evidence ubytovaných, poplatky za ubytování, úklid, údržba ubytoven, bytových jednotek)	-	+
Zajištění ubytování pro zaměstnance koncesionáře (v případě potřeby	-	+

koncesionáře)		
Prodej produktů v prodejně odsouzeným osobám	-	+
Úschova osobních věcí odsouzených a péče o tyto věci	-	+
Ukládání peněz odsouzených na účet věznice, odebrání a péče o odebrané cenné věci	-	+
Provoz a zásobování vězeňské prodejny	-	+
Praní a čištění oděvů a prádla, opravárenská činnost výstroje a obuvi, doplňování zásob výstroje, vyřazování výstrojních součástek, řešení	-	+
Příprava a výdej stravy a provoz kuchyně	-	+
Správa majetku, budov, pozemků, (pořizování, evidence, vyřazování, převody, odprodeje, pronájmy, nájmy, vytápění objektů a správa energetických zařízení a rozvodů, řádná údržba všech objektů OJ VS s využitím pracovních čt odsouzených a celková činnost s tím spojená, likvidace odpadů včetně nebezpečných)	-	+
Příprava rozpočtu, účetní evidence, v členění soukromé a veřejné výdaje	-	+
Provoz skladů, nabývání majetku, skladová evidence, vyřazování majetku, inventarizace majetku	-	+
Činnost výstrojního skladu-logistika, skladování, údržba, výdej a evidence.	-	+

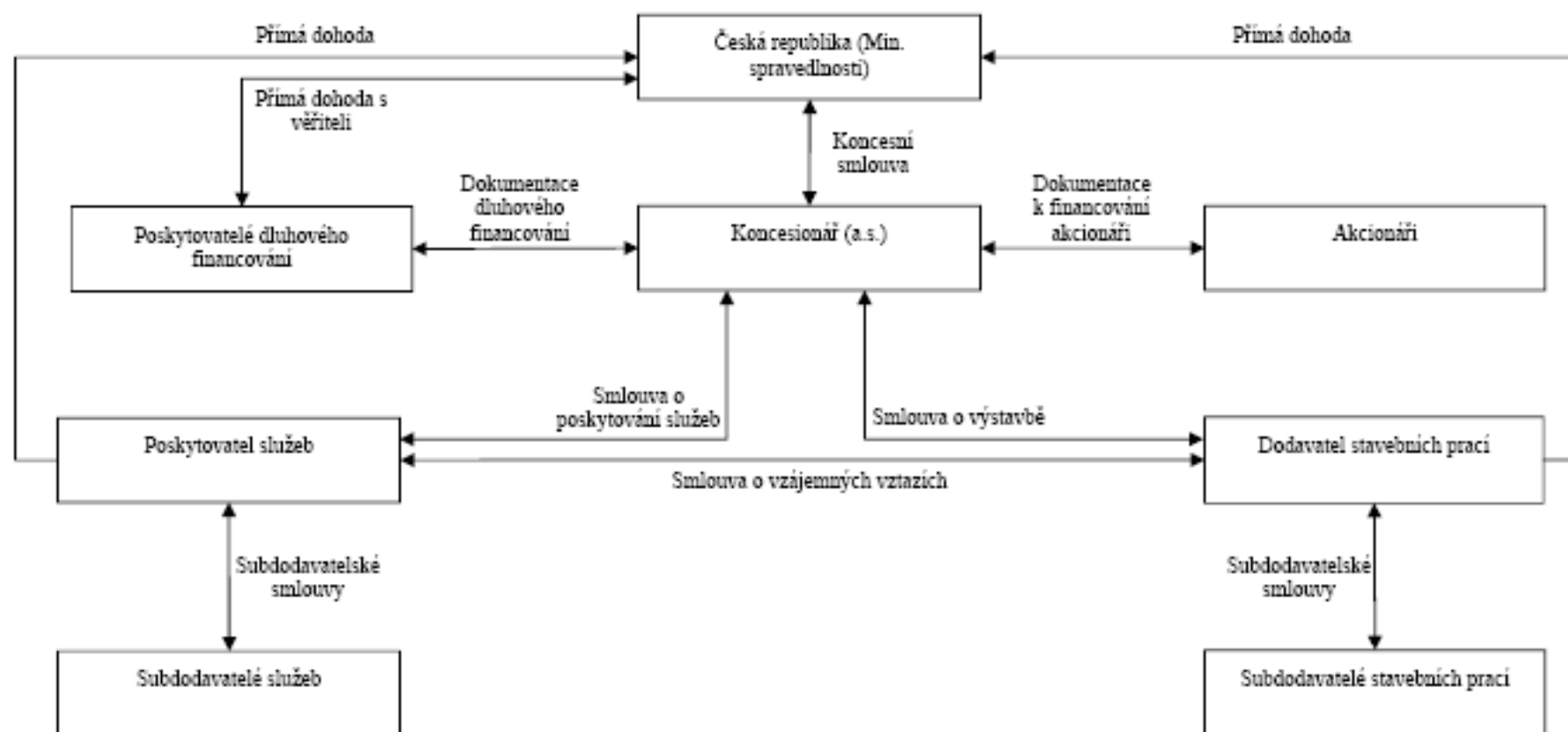
Nákup materiálu, potravin, ošacení, nákup služeb, oprav a energií; ostatní logistika	-	+
Péče o movitý majetek nemovitý majetek, servisní služby, revizní činnost, dodržování	-	+
bezpečnostních, požárních a hygienický předpisů		
Příprava a budování zabezpečení věznice	-	+
Výstavba, modernizace, rekonstrukce, opravy, údržba a úklid budov a pozemků	-	+
Interní kontrola kvality a nákladů soukromého partnera	-	+
Kontrola nákladů veřejného sektoru (především mzdy VS) a kvality dodávaných služeb soukromého partnera	+	-
Management věznice – vrchní velitel věznice a management činností PSCR	+	-
<b>Činnosti v rámci dozoru a dohledu při výkonu trestu</b>		
Péče o služební psy	(+)	-
Kontrola pošty a balíčků	+	-
Příjem pošty a balíčků	(+)	-
Vedení evidence osob ve výkonu trestu	+	-
Příruční pohotovostní sklad zbraní a střeliva - evidence, skladování, uložení a výdej	+	-
Pořizování zbraní a střeliva	(+)	-
Monitoring věznice (CCTV, EVS) - průmyslová televize a kamerový systém	(+)	-
Transport a eskorta odsouzených - dozor nad převáženými odsouzenými	+	-

Transport odsouzených - řízení motorového vozidla	(+)	-
Kontrola návštěv	(+)	-
Příjem a propouštění odsouzených	+	-
Ozbrojená ostraha věznice	+	-
Přímý (osobní) dozor nad odsouzenými	+	-



## Příloha XIII

### Schématická organizační struktura PPP projektu Rapotice



## **Příloha XIV**

**Předpokládaná vnější podoba věznice Rapotice budovaná formou PPP**



## **SUMMARY**

The purpose of this rigorous paper is introduction the reader to the possibility of accesses privatization of prisons systems, if you like their parts, delineation of different problems and questions which are with these problems associated.

The goal of this paper isn't to polemize about the problem, if the prisons privatization is good idea or isn't, if make prisons privatization and what way is for the prisons privatization the best way.

On the contrary, the aim of this paper is clear up the reader the complexity of problems prisons privatization, refer to the fact, that the prisons privatization isn't restricted to only questions of law, but that is necessary impeach the questions of economy, organization and not least the questions of ethic, morality and purpose of punishment. This aim is adapting the structure of this paper.

The first chapter is conceived like a general introduction to problems of cooperation public and private sector in the field of prison service. The first part shortly discusses about situation of prison systems of advanced countries. In the second part are explaining the basic conceptions, which are necessary to understanding the complexity of problems privatizations process in prison service. The third part summarizes facts and thinkings of previous two parts. This generally conceived chapter is key chapter for that reader, which knows nothing or almost nothing about problems of prisons privatization. Without reading of this chapter will he not understand next interpretation and theses in following chapters.

The second and third chapter introduces the reader in the problems of economic and organizes aspects of prisons privatization, if you like with ethical problems of this theme, because privatization of prison service is comprehensive problem and not only juristic problem. About just this fact should the reader thinking, when he will look into question, if the prisons privatization is the future of prison service in 21.th century. The first part of the second chapter analyzes economic advantages and disadvantages cooperation the private sector with public sector in the field of prison service. This part identifies possible diversifications for public sector, which are associated with this cooperation, as well. The second part continues with introduction in economic definitions, which are necessary for understanding of economic aspects of prisons privatization. This part accents economic-historical context, as well and also characterizes

economic problems in light of possible interferences with European law. The third part summarizes thinking and facts of previous two parts.

The third chapter introduces the reader into penological problems of prison privatizations, if you like in the light of purpose of punishment. The first part is a general introduction in these problems with a view to historical and aspects. The second part analyzes prisons privatization in the context of basic theories of punishments purpose. In this part the reader finds individual aspects of these theories and their influence on prisons privatization. The reader finds most widespread stances of public and penological experts in context of these theories and with influence of these stances on cooperation public and private sector in the field of prison service, as well. The third part summarizes thinking and facts and thesis of previous two parts, again.

The fourth chapter of rigorous paper describes practically experience with prisons privatization in many countries, because many countries have with this cooperation already advanced experience. Prisons privatization can be making in two ways, namely so-called French way of prison privatization and the way of wider cooperation. These definitions were explained in the first chapter of this paper, their economic and ethical aspects found the reader in the chapter two and three. In this chapter will see their practically application abroad and with foreign experience with prisons privatization. The first part discusses about these countries, which apply so-called French way of prisons privatization, the third part discusses about countries, which apply the way of wider cooperation. The second part summarizes thinking and facts of the first part, the fourth part summarize the same from the third part.

The last- fifth chapter discusses about prisons privatization in Czech Republic, when it discusses this theme in light of theoretic-legal viewpoint. The first and second part discuss about the problems in light of national law, the third part discusses it in light of international and European law. In the fourth part find the reader some information about the first PPP project in field of prison service – private prison Rapotice.

The reader finds in all of the paper arguments of supporters also opponents privatizations of prison services. In the conclusion of this paper tries the autor to summarize these arguments and questions and give some answers to these questions and find answer to question, if prisons privatization is the future of prison service in the 21. Th century or not.

## **NÁZEV PRÁCE**

Privatizace věznic - budoucnost vězeňství 21. století?

Privatization of prisons - The future of prison service in 21. century?

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

trestní právo, trest, vězeňství, privatizace,

criminal law, punishment, prison, privatisation